Ist Art. 59 Abs. 2 der preußischen Verfassung vom 30. Novbr. 1920 Zwangsnorm?

DISSERTATION

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau

vorgelegt

von

Karl Wegner
Referendar beim Landgericht I Berlin

ROSTOCK
Adlers Erben, G. m. b. H., Rats- und Universitäts-Buchdruckerei
1929

Gedruckt mit Genehmigung der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau.

Berichterstatter: Professor Dr. Heilborn.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen lieben Eltern!

Gliederung.

Können die zurückgetretenen Minister (sog. Geschäftsministerium) zur Weiterführung der laufenden Geschäfte auf Grund von Art. 59 Pr.Verf. gezwungen werden?

§ 1. I. Rechtliche Stellung der Mitglieder des Staatsministeriums 5
§ 2. II. Das Rücktrittsrecht des einzelnen Ministers gemäß Art. 59 Abs. 1 Pr.Verf. 12
§ 3. III. Artikel 59 Abs. 2 Pr.Verf. 16
A. Zum Begriff des Geschäftsministeriums . . . 17
§ 4. B. Die laufenden Geschäfte 17
§ 5. C. Artikel 59 Absatz 2 — keine Zwangsnorm? . . 24
§ 6. D. Artikel 59 Absatz 2 stellt zwingendes Recht dar 28
E. Zwangsmaßnahmen gegen das Geschäftsministerium 35
§ 7. 1. Die staatsrechtliche Stellung des Ministeriums zum Landtag, sog. „Kleinen Landtag" und Staatsrat 38
§ 8. 2. Kurzer Ueberblick über die sog. zivilrechtliche, strafrechtliche, politische und staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit 41
§ 9. 3. Ausspruch des Mißtrauensvotums 45
§ 10. 4. Anklage vor dem Staatsgerichtshof 48
5. Schadensersatzklage vor dem Zivilgericht
§ 11. a) Passivlegitimation der Minister 50
§ 12. b) Die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte 52
§ 13. c) Gesetzliche Grundlage für die Geltendmachung der zivilrechtlichen Ministerverantwortlichkeit,
aa) wenn ein „Dritter" geschädigt ist . . 55
bb) wenn der Staat selbst geschädigt ist
§ 14. d) Das Ergebnis der Zivilklage und ihre rechtliche Beziehung zur Anklage vor dem Staatsgerichtshof 61
§ 15. IV. Das sog. Geschäftsministerium in fremden Staaten 62

§ 1.

Im folgenden soll untersucht werden, ob Artikel 59 Abs. 2 der preußischen Verfassung vom 30. November 1920 eine Zwangsnorm darstellt oder für das in Demission befindliche Kabinett eine Pflicht zur Weiterführung der laufenden Geschäfte nicht begründet.

Bevor jedoch mit der Auslegung dieses Artikels begonnen wird, bedarf es einer eingehenden Prüfung, welche rechtlichen Beziehungen den Staat mit seinen Ministern verbinden. Denn nur das Vorhandensein einer solchen Beziehung, mag sie nun zivilrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Natur sein, ist die Grundlage für etwaige Zwangsmittel, die der Staat gegen seine Organträger anwenden wird.

Der Staat bedient sich einer Vielheit von Personen, die er zum Zwecke des Tätigwerdens seines weitverzweigten Betriebes ihren Fähigkeiten entsprechend mit der Vornahme von Handlungen betraut. Diese Handlungen sind von den einzelnen Personen im Interesse des Staates wahrzunehmen und stellen sich als eine Dienstpflicht gegenüber dem Staat dar. Der Staat hat daher ein Recht auf Anwendung der öffentlichen Dienstgewalt, deren Zweck auf Erzwingung [1]) der öffentlichen Dienstpflicht gerichtet ist, d. h. „einer Pflicht der Staatsbürger, mit persönlicher Hingabe eine bestimmte Art von Tätigkeit, welche in einem bestimmten Kreis von Staatsgeschäften abgegrenzt sein kann, zu leisten“ [2]). Die Tätigkeit innerhalb eines bestimmten abgegrenzten Kreises von Staatsgeschäften ist nichts anderes als die Führung eines

---

[1]) O. Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. II, 3, § 45, S. 181 ff.

[2]) Hatschek: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1927, V, § 37, S. 300.

Amtes. Die Grundlage, auf der ein solches Amt beruht, ist also die dem Staatsbürger vom Staat auferlegte öffentliche Dienstpflicht.

Entstehungsgründe für die öffentlich-rechtliche Dienstpflicht können auf gesetzlichem Zwang oder auf der Einwilligung des Staatsbürgers beruhen. Beide Arten der Dienstpflicht sind für die Beurteilung der rechtlichen Stellung der Minister von Bedeutung.

Träger eines solchen Amtes, das die öffentlich-rechtliche Dienstpflicht zur Grundlage hat, sind die Beamten. In Preußen unterscheidet man zwischen unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten, je nach der rechtlichen Stellung des öffentlich-rechtlichen Dienstherrn. Ist der Staat selbst der Dienstherr, so spricht man von unmittelbaren Staatsbeamten. Ist dagegen Dienstherr eine dem Staate eingegliederte öffentlich-rechtliche Körperschaft, z. B. eine Gemeinde, so bezeichnet man die Träger eines solchen Amtes als mittelbare Staatsbeamte.

Da die Minister ihre Dienste unmittelbar dem Staate leisten, bleibt bei der Untersuchung ihrer rechtlichen Stellung lediglich die Frage zu beantworten, ob sie als unmittelbare Staatsbeamte zu bezeichnen sind.

Der Begriff des „Beamten" hat weder in den Verfassungen des Deutschen Reiches oder Preußens noch in anderen Reichs- oder Landesgesetzen eine Erklärung gefunden. Der § 1 II, 10 A.L.R. und der § 1 des Reichsbeamtengesetzes vom 31. 3. 1873 enthalten keine Begriffsbestimmungen, sondern setzen den Begriff voraus.

Die Begriffsbestimmung des „Beamten" würde unter Berücksichtigung der beiden noch im folgenden darzulegenden Anschauungen über das „Anstellungsverhältnis" etwa dahin lauten müssen: „Ein Beamter ist eine Person, die von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts auf Grund eines „öffentlich-rechtlichen wahren Vertrages" bezw. auf Grund eines „Verwaltungsaktes auf Unterwerfung unter die Gewalt dieser juristischen Person" zur Wahrnehmung der dieser Person eigentümlichen Tätigkeit bestellt ist."

Wie schon aus der Definition des Beamtenbegriffes hervorgeht, ist die rechtliche Natur der Begründung des Staats-

dienstverhältnisses durchaus bestritten. Nach der einen Auffassung [3]) stellt sich der Begründungsakt des Staatsdienstverhältnisses als Vertrag öffentlich-rechtlicher Natur dar. Niemand könne zum Eintritt in den Staatsdienst gezwungen werden, vielmehr sei die Einwilligung des künftigen Beamten dazu erforderlich. Durch die Bereitwilligkeit des Staates, den Bürger in seine Dienste als Beamten aufzunehmen, in Verbindung mit der Einwilligung des letzteren komme ein wahrer Vertrag zustande, ebenso wie im Zivilrecht ein Vertrag durch Angebot und Annahme entstehe [4]). Die andere Auffassung verneint die Existenz eines „wahren Vertrages". Otto Mayer kommt in seiner „Lehre vom öffentlich-rechtlichen Vertrage" [5]) auf Grund folgender Erwägungen zur Ablehnung des Begründungsaktes als eines tatsächlichen Vertrages: Es sei nicht alles Vertrag, was zu seiner rechtlichen Wirksamkeit die Einwilligung desjenigen voraussetze, für welchen es wirksam sein soll. Erst wenn „der gemeinsame gleichwertige Wille" des Staates sowie des Staatsbürgers „kraft eines Rechtssatzes" auf die Begründung des Staatsdienstverhältnisses gerichtet sei, könne man von einem wahren Vertrage sprechen. Nicht der eine solle hierbei die Rechtswirkung erzeugen und der andere sich das gefallen lassen, sondern beide zusammen müssen sie geschaffen haben. Dies sei aber bei dem Begründungsakt tatsächlich nicht der Fall. Denn die Staatsgewalt könne alles, auch den einzelnen Bürger zum Eintritt in den Staatsdienst zwingen. Die Regierung im Staate sei zwar verfassungsmäßig in der Anwendung solcher Zwangsmaßnahmen gebunden. Sie könne den Staatsbürger auf Grund eines besonderen Gesetzes zum berufsmäßigen Staatsdienst zwingen. Da ein solches Gesetz jedoch nicht vorhanden sei, sei die Regierung auf die „freiwillige Unterwerfung" des Betroffenen angewiesen. Die freiwillige Unter-

---

[3]) Laband: S. 401, 402, 404; Rehm: S. 121 ff.

[4]) R.G.: 73, S. 328; 53, S. 427: „Man kann zugeben, daß das Beamtenverhältnis durch einen Vertrag öffentlich-rechtlicher Natur begründet wird."

[5]) Archiv f. öffentl. Recht, Bd. III, S. 37 ff; derselbe im deutschen Verwaltungsrecht, Bd. I, S. 101; Bd. II, S. 148/9.

werfung sei aber nicht dem „Staatswillen" gleichgeordnet. Auch bestehe kein Rechtssatz, der dem einzelnen bei Begründung des Staatsdienstverhältnisses ein Mitwirkungsrecht einräume. Die Beamtenanstellung sei ein Verwaltungsakt, „ein öffentlich-rechtliches Rechtsgeschäft". Um die Eigenart desselben gegenüber anders gearteten Rechtsgeschäften des öffentlichen Rechts passend zu bezeichnen, sei der Name „öffentlich-rechtlicher Vertrag" immer noch am zweckmäßigsten. Denn die Sprache des praktischen Lebens werde auf den Namen „Staatsdienstvertrag" ohnedies nicht verzichten. Von einem wahren Vertrage könne jedoch nicht die Rede sein.

Hatschek[6]) hat die Theorie Otto Mayers übernommen. Nach seiner Auffassung trägt die Beamtenanstellung keinen Vertragscharakter, sondern stellt sich als ein „Verwaltungsakt auf Unterwerfung" dar.

Durch diesen Vorgang würde ein Rechtsverhältnis zwischen Staat und Staatsbürger geschaffen, das auf vertraglicher Grundlage zu ruhen scheine, in Wirklichkeit aber nur einen „Verwaltungsakt in Verbindung mit der Einwilligung des sich Unterwerfenden"[7]) darstelle.

Wollte man diese Konstruktion der Beamteneigenschaft auf die preußischen Minister anwenden, so müßte man ihnen den Beamtencharakter absprechen. Zu diesem Ergebnis kommt auch Rothenbücher[8]) bei seiner Untersuchung der rechtlichen Stellung der Minister in Bayern, indem er ihnen lediglich eine beamtenähnliche Rechtsstellung zubilligt und „einige Bestimmungen des Beamtengesetzes sinngemäß auf die Rechtsstellung der Minister" angewendet wissen will. Als Unterlage für seine Ansicht führt er eine Rede des Berichterstatters in der Sitzung des Bayerischen Landtags vom 12. 8. 1919[9]) an, nach dessen Meinung das Ministerium kein „Beamtenministerium" sei, die Minister vielmehr die Stellung

---

[6]) Hatschek: Verw.-R.: S. 303; vgl. ferner R.G., 63, S. 430; 95, S. 146; 97, S. 44; 104, S. 60; 107, S. 189.

[7]) Hatschek: Verwaltungsrecht, § 2, S. 8.

[8]) Rothenbücher: 3. Abschn., S. 42.

[9]) Verhandlung des Bayerischen Landtags, stenographischer Bericht, Bd. 1, S. 349 ff.

von „nichtbeamteten Funktionären" innehätten. Dies gelte auch für jene, die vor ihrer Bestellung als Minister Beamte im Sinne des Beamtengesetzes gewesen sind.

Noch weiter geht Nawiasky[10]), wenn er von den Ministern als „staatlichen Funktionären eigener Art" spricht, deren rechtliche Stellung grundsätzlich in der Verfassung geregelt sei, und auf die aus diesem Grunde das Beamtengesetz nicht einmal ergänzungsweise Anwendung finden könne. Allerdings hält er später für empfehlenswert, gewisse Bestimmungen des Beamtenrechts, insbesondere über die Amtspflichten, auch für die Minister anwendbar zu erklären.

M. E. befriedigt dieses Ergebnis nicht. Hiernach wären die Vertreter der „obersten vollziehenden und leitenden Behörde des preußischen Staates" keine Beamte, während die ihnen unterstellten Personen, selbst in den einfachsten Stellungen, Beamteneigenschaft besitzen. Den Ministern wären staatshoheitliche Funktionen übertragen, d. h. ein Amt mit der weitgehendsten Zuständigkeit, ohne daß sie selbst Beamte sind. Und doch erscheint es erforderlich, sie rechtlich als Beamte zu behandeln, wenn auch besonderer Art, was ihrer gehobenen verfassungsrechtlichen Stellung entsprechen würde. Die Bestimmungen der preußischen Verfassung sind nicht erschöpfend genug, als daß durch sie alle Rechtsverhältnisse zwischen den Ministern, dem Staat und Dritten geregelt wären.

Es fragt sich, ob man nicht den Beamtenbegriff etwas weiter ausdehnen darf. Gewiß, der Staatsbürger, der vom Landtag zum Ministerpräsidenten „gewählt" (Art. 45 Preuß. Verf.) und die Staatsbürger, die vom Ministerpräsidenten zu Staatsministern „ernannt" worden sind, sind zum Staat in kein auf Unterwerfung begründetes Anstellungsverhältnis getreten, wenn sie auch durch Annahme des Postens die Pflicht übernommen haben, die Verwaltung ihres Ressorts wahrzunehmen.

Das wesentliche Erfordernis zur Erlangung der Beamteneigenschaft wird man nicht in der Schaffung eines Unter-

[10]) Nawiasky: § 32, 1, S. 232, 233.

werfungsverhältnisses erblicken dürfen, als vielmehr in dem Umstand, daß die betreffende Person mit der Ausübung öffentlicher Gewalt als Organ des Staates betraut worden ist.

Die Minister dürfen innerhalb der vom Ministerpräsidenten bestimmten Richtlinien der Politik den ihnen anvertrauten Geschäftszweig selbständig führen (Art. 46), sie vertreten in ihrer Gesamtheit den Staat nach außen (Art. 49), sie haben das Recht der Gesetzesinitiative (Art. 50) und das Recht, Ausführungsverordnungen zu erlassen, sie ernennen die unmittelbaren Staatsbeamten (Art 52), ernennen im Rahmen von Artikel 53 die Mitglieder des Reichsrats, üben namens des Volks das Recht der Begnadigung aus (Art. 54) und haben gemäß Artikel 55 ein Notverordnungsrecht. Durch die preußische Verfassungsurkunde ist ihnen also eine derartige Fülle öffentlicher Gewalt zum Zwecke der Ausübung anvertraut worden, daß der Ministerpräsident und die Staatsminister, wenn auch nur „gewählt und ernannt", eben auf Grund dieser zahlreichen und bedeutenden Amtsfunktionen als unmittelbare Staatsbeamte anzusprechen sind.

Eine derartige Erweiterung des Beamtenbegriffes hat das Oberverwaltungsgericht und das Reichsgericht bezüglich der Reichs- und Landeshaftpflichtgesetze anerkannt [11]). Es ist m. E. aber auch durchaus möglich, den erweiterten Beamtenbegriff auf die ganze rechtliche Stellung der Minister, nicht nur bezüglich ihrer Haftpflicht auszudehnen. Hiermit wird auch der Streit, ob der Vertrag, durch den zwischen Staat und Staatsbürger Rechtsbeziehungen betreffs der Uebernahme des Amtes geschaffen werden, privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Natur sei, belanglos, da das ausschlaggebende Moment lediglich die auf den Staatsbürger übertragene staatshoheitliche Gewalt darstelle. Nur auf die tatsächliche Beamteneigenschaft kommt es an. Alle anderen Merkmale über die Erlangung der Beamteneigenschaft können und müssen aus dem Begriff fortbleiben [12]).

---

[11]) O.V.G. 74, S. 268; R.G.Z. 104, S. 261; 105, S. 335; 108, S. 416.

[12]) Wolfstieg: I, § 4, S. 25.

Noch andere Gründe, die kurz zu erwähnen sind, sprechen für die Annahme, daß die Minister Beamteneigenschaft besitzen. Gemäß Artikel 56 Preuß. Verfassung haben die Staatsminister beim Amtsantritt den Eid zu leisten, daß sie ihre Geschäfte unparteiisch, zum Wohl des Volkes und getreu der Verfassung und den Gesetzen führen wollen. Ferner haben sie auf Grund des Artikels 48 Pr.Verf. Anspruch auf Besoldung, und es ist im Gesetz über die Versorgung der Staatsminister vom 13. 6. 1924 (Pr.Ges.Sammlg. 547) eine eingehende Regelung ihres Ruhegehaltes und der Versorgung ihrer Hinterbliebenen getroffen worden. Wenn auch diesen beiden Tatsachen als unwesentlichen Merkmalen[13]) der Beamteneigenschaft kein allzugroßer Wert beizumessen ist, so vermögen sie doch immerhin in etwas meine Annahme, daß die Minister Beamte sind, zu erhärten. Von einer nicht zu unterschätzenden Bedeutung für die Beurteilung dieser Frage ist es auch, daß die Staatsminister im Gesetz betreffend das Diensteinkommen der „unmittelbaren Staatsbeamten" vom 17. 12. 1920 in der Fassung vom 17. 12. 1927 (G.S. 223) Abt. B. unter Besoldungsgruppe I und II der festen Gehälter eingestuft sind.

Ist man am Schluß der Untersuchung zur Bejahung der Beamteneigenschaft der Minister gelangt, so wird man sie doch nicht schlechthin in jeder Beziehung den anderen Beamten des preußischen Staates an die Seite stellen dürfen. Vielmehr wird man die Minister m. E. als „Beamte eigener Art" bezeichnen müssen, denen infolge ihrer besonderen hervorragenden Stellung im Staate gewisse Vorzüge vor den sonstigen Beamten eingeräumt sind. Es finden z. B. auf die Minister nicht die Bestimmungen des Disziplinarrechts Anwendung, da niemand vorhanden ist, der die Mitglieder des Staatsministeriums, d. h. der obersten Behörde des Staates, disziplinarisch verfolgen könnte. Sodann haben die preußischen Staatsbeamten — allerdings im Gegensatz zu den Reichsbeamten (§ 100 R.B.G.) — in der Regel nicht das Recht, ein von ihnen übernommenes Amt ohne weiteres

---

[13]) Wolfstieg: II, § 5, S. 26/27.

niederzulegen. Vielmehr sind sie verpflichtet, gemäß § 94 II 10 A.L.R. die Entlassung ausdrücklich nachzusuchen. Ihr Amt ist nicht etwa schon mit der einseitigen Niederlegungserklärung beendet, sondern erst mit der Bewilligung der Entlassung seitens der zuständigen Behörde[14]) [15]).

§ 2.

Dagegen ist jeder Staatsminister berechtigt, zu jeder Zeit von seinem Amte zurückzutreten (Art. 59 Abs. 1 Pr.Verf.). Von einer förmlichen Entlassung der Minister ist in der Pr.Verf. vom 30. 11. 1920 nicht die Rede. Die Rücktrittserklärung hat der einzelne Staatsminister an den noch im Amt befindlichen Ministerpräsidenten zu richten[1]), für dessen Zuständigkeit der Umstand spricht, daß letzterer den Staatsminister ernannt hat (Art. 45 Satz 2 Pr.Verf.). Sobald der Ministerpräsident von der Rücktrittserklärung des Ministers Kenntnis erhalten hat, ist die Amtstätigkeit des Ministers beendet.

Beabsichtigt der Ministerpräsident selbst, von seinem Posten zurückzutreten, so wird er demjenigen Staatsorgan, das ihn gewählt hat (Art. 45 Pr.Verf.), den Rücktritt zu erklären haben, nämlich dem Landtag[2]). Auch in diesem Falle bedarf es keiner besonderen Amtsenthebung.

Ein sofortiges Rücktrittsrecht war gerade dem Minister einzuräumen, da er für alle Handlungen, die er im Rahmen des ihm anvertrauten Geschäftszweiges getätigt hat, dem

---

[14]) vgl. v. Rheinbaben: S. 171: Staatsministerial-Beschluß vom 26. 7. 1909.

[15]) Die Beamteneigenschaft der preußischen Minister bejahen ebenfalls Hue de Grais: Handbuch der Verfassung, S. 75, § 30; Giese-Volkmann: Pr. Verf., S. 153, Anm. 3 zu Art. 44; Hatschek: Institutionen, Bd. II, § 28, S. 397; Waldecker: zu Art. 48 Pr.Verf. Anm. 3, S. 150. Anderer Ansicht: Lammers: S. 25 zu § 2.

[1]) Vogels: Zu Art. 59 Abs. 1, S. 147; Waldecker: Zu Art. 59, 1, S. 167, Anm. 3.

[2]) Ebenso Giese-Volkmann: Zu Art. 59 Pr.Verf., Anm. 2, S. 187; Waldecker: zu Art. 59 Pr.Verf., Anm. 3, S. 167.

Landtag gegenüber persönlich die Verantwortung zu tragen hat (Art. 46 Pr.Verf.). Glaubt er die Verantwortung für irgendwelche Maßnahmen, deren Inangriffnahme man von ihm erwartet, vor dem Landtag und auch vor seinem eigenen Gewissen nicht tragen zu können, so muß er jederzeit in der Lage sein, von seinem Posten zurückzutreten.

Eine wichtige Frage, welche noch besonders im Hinblick auf das Gesamtministerium in einem der folgenden Abschnitte behandelt werden soll, wäre die, ob der einzelne Minister verpflichtet und gegebenenfalls gezwungen werden kann, die laufenden Geschäfte seines Verwaltungszweiges bis zur Uebernahme durch seinen Amtsnachfolger fortzuführen. Jedoch wird man hier zu dem Ergebnis kommen, daß für den einzelnen Minister eine Pflicht zur Weiterführung der Geschäfte bis zum Amtsantritt seines Nachfolgers nicht besteht. Vogels[3]) glaubt in seinem Kommentar zur Pr.Verf. durch Beweisführung aus dem entgegenstehenden Inhalt des Abs. 2 des Artikels 59 Pr.Verf. das Nichtbestehen einer solchen Verpflichtung des Ministers zu erkennen. Da seiner Meinung nach Artikel 59 Abs. 2 verbindlichen Gesetzesinhalt darstellt, zumal der Text davon spreche, daß die zurückgetretenen Minister die Geschäfte „weiterführen", von einer solchen Weiterführung der Geschäfte aber beim Einzelminister in Abs. 1 nicht die Rede sei, müsse man eine dahingehende Pflicht des einzelnen Ministers für seine eigene Person ablehnen. Abgesehen von diesem argumentum e contrario Vogels kommt man m. E. auf Grund rein praktischer Erwägungen, die zunächst die Frage, ob Artikel 59 Abs. 2 verbindlichen Gesetzesinhalt darstellt, ganz unberührt lassen, zu dem Ergebnis, daß eine Pflicht des Einzelministers zur Weiterführung der Geschäfte bis zur Uebernahme durch den Amtsnachfolger nicht besteht, lediglich deswegen, weil das Bedürfnis für das Vorhandensein einer solchen Pflicht nicht gegeben ist. Tritt der einzelne Minister von seinem Posten zurück und weigert er sich, vorübergehend die Geschäfte weiterzuführen, so entsteht doch nicht im Gegensatz zu dem Fall, daß das Mini-

[3]) Vogels: zu Art. 59, S. 147.

sterium in seiner Gesamtheit zurücktritt, anstelle der Regierung bis zur Schaffung des Amtsnachfolgers ein Nichts, sondern es bleibt das sogenannte Rumpfkabinett auf seinem Platze. Der Ministerpräsident könnte sofort den erledigten Ministerposten neu besetzen lassen, sei es, daß er einen neuen Minister wählt, oder die Geschäftsführung des unbesetzten Ministeriums einem anderen Minister überträgt (Art. 45 Pr.Verf.) oder, was sich tatsächlich zugetragen hat, daß der Ministerpräsident sich selbst zum Minister des erledigten Postens ernennt. So hatte durch Schreiben vom 10. 1. 1925 (Drucksachen Nr. 85) der damalige Ministerpräsident Braun dem Landtagspräsidenten mitgeteilt, daß er auf Grund der Artikel 45 und 46 Pr.Verf. die Geschäfte als Finanzminister und Minister für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung von diesem Tage ab übernommen habe[4]). Ueber die verfassungsrechtliche Möglichkeit eines solchen Vorgehens könnten zunächst Zweifel entstehen, da Art. 45 bestimmt, daß der Ministerpräsident die „übrigen" Minister ernennt und der Leiter des Ministeriums vielleicht nicht zu den „übrigen" Ministern gerechnet werden kann. Art. 44 Pr.Verf. bestimmt, daß das Ministerium aus dem Ministerpräsidenten und den Staatsministern besteht, es ist aber keine Vorschrift in der Verfassung vorhanden, daß der Ministerpräsident nicht die Geschäfte irgend eines anderen Ministeriums leiten könne.

Eine Verzögerung der Erledigung von Geschäften, deren Besorgung bisher dem zurückgetretenen Minister oblag, kann nicht eintreten, da ja die dreifache Möglichkeit besteht, die sofortige Erledigung der Geschäfte des unbesetzten Ministeriums in Angriff zu nehmen.

Abgesehen von der rein tatsächlichen Handhabung im Falle der Erledigung eines einzelnen Ministeriums wäre es rechtlich auch nicht möglich, durch irgendwelche Zwangsmaßnahmen den zurückgetretenen Minister zur vorläufigen Weiterführung der Geschäfte zu bewegen. Welches Organ wäre für die Ergreifung von Zwangsmaßnahmen gegen den Minister zuständig? Der Landtag steht, staatsrechtlich be-

---

[4]) Vgl. 115. Sitzung des Pr.Landtags am 13. 1. 1926, Sp. 7865.

trachtet, zum einzelnen Minister in keiner unmittelbaren Beziehung von rechtlicher Wirkung. Der Landtag wählt lediglich den Ministerpräsidenten, während dieser seinerseits, staatsrechtlich frei von irgendwelchen Weisungen des Landtags, die ihm genehmen Minister ernennt. Der Landtag wäre also in staatsrechtlicher Hinsicht zur Ergreifung von Zwangsmaßnahmen gegen den einzelnen Minister, etwa im Sinne einer übergeordneten Instanz, nicht befugt, es sei denn, daß man in dem Art. 58 Pr.Verf. eine solche Befugnis der Volksvertretung erblicken wollte. Der Landtag kann allerdings den einzelnen Minister wegen schuldhafter Verfassungs- oder Gesetzesverletzung gemäß Art. 58 Pr.Verf. vor dem Staatsgerichtshof anklagen. Art. 59 I Pr.Verf. sagt aber ausdrücklich, daß jeder Staatsminister jederzeit von seinem Amt zurücktreten kann. Es ist bereits ausgeführt worden, daß kein unbedingtes Staatsinteresse besteht, den einzelnen Minister auf seinem Posten festzuhalten. Weigert sich also der Minister, die Geschäfte seines Ressorts weiterzuführen, so läßt er sich keine Verfassungsverletzung zuschulden kommen. Der Landtag könnte ihn also mangels eines Klagegrundes nicht vor dem Staatsgerichtshof belangen. Wenn in rein politischer Hinsicht der Landtag dennoch einen gewissen Einfluß auf die Ernennung der Minister tatsächlich ausübt, so ist das für die Frage der Möglichkeit der Ergreifung von Zwangsmaßnahmen gegen den Minister ohne Belang. Denn ein Zwangsmittel rein politischen Charakters steht dem Landtag gegen den einzelnen Minister nicht zur Verfügung, soweit es sich darum handelt, ihn zur Weiterführung der Geschäfte anzuhalten, es sei denn, daß der zurückgetretene Minister gewärtig sein muß, daß gegebenenfalls seine spätere Wiederernennung zum Staatsminister durch den Ministerpräsidenten beim Landtag keinen Anklang finden könnte und der Ministerpräsident dem Verlangen des Landtages stattgeben und von der erneuten Ernennung des seinerzeit zurückgetretenen Ministers Abstand nehmen müßte. Es bliebe noch zu untersuchen, ob der Ministerpräsident als zuständig erachtet werden kann zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen gegen den Staatsminister, der bei seiner Weigerung, die Geschäfte fort-

zuführen, beharrt. Doch wird man auch diese Möglichkeit unter Berücksichtigung der staatsrechtlichen Stellung des Ministerpräsidenten gegenüber dem einzelnen Minister verneinen müssen. Der Ministerpräsident hat zwar das Ernennungsrecht der Staatsminister (Art. 45 Pr.Verf.), er hat auch das Recht und die Pflicht, den Ministern für die Leitung der ihnen anvertrauten Geschäftszweige die Richtlinien der Regierungspolitik zu bestimmen (Art. 46 Pr.Verf.), ja, er führt den Vorsitz im Staatsministerium und leitet dessen Geschäfte, aber trotz alledem ist der Preuß. Verfassung eine Abberufung des Einzelministers durch den Ministerpräsidenten, etwa entsprechend dem Entlassungsrecht des Reichspräsidenten in Art. 53 R.V., fremd, desgleichen ist auch keine Befugnis des Ministerpräsidenten vorgesehen, gegen den zurückgetretenen Minister auf die Weiterführung der Geschäfte durch Zwangsmaßnahmen einzuwirken. Das Gesamtministerium bedarf zwar einer leitenden Persönlichkeit, sei es im Hinblick auf die vom Kabinett einzuhaltende politische Richtung (Art. 46), sei es in rein formaler Hinsicht bei den Beratungen, die immer einen Vorsitzenden erfordern (Art. 47). Aber die Stellung eines „Vorgesetzten" nimmt der Ministerpräsident gegenüber den Staatsministern nicht ein[5]). Jeder Staatsminister ist „sein eigener Vorgesetzter" und der Vorgesetzte der ihm untergeordneten Beamten. Er ist allein für seine Handlungen verantwortlich und auf das Vertrauen des Landtags angewiesen. Wird ihm dieses entzogen, so muß er von seinem Ministerposten zurücktreten (Art. 47). Eine erzwungene Weiterführung durch den einzelnen Minister scheidet aber aus.

§ 3.

Weit schwieriger gestaltet sich jedoch die Lösung der Frage, ob das Staatsministerium bei dem Rücktritt in seiner Gesamtheit die laufenden Geschäfte bis zu deren Uebernahme durch die neuen Minister weiterzuführen hat, und ob, falls man in dieser Hinsicht von einer Pflicht des Staatsministeriums

[5]) Glum: S. 15/16.

sprechen wollte, im Weigerungsfalle die Gesamtheit der Minister zur Weiterführung der laufenden Geschäfte als sogenanntes Geschäftsministerium gezwungen werden kann. Bevor man jedoch zur Untersuchung dieser Frage schreitet, erscheint es m. E. angebracht, auf den Begriff des „Geschäftsministerium" und der „laufenden Geschäfte" näher einzugehen.

In Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 Pr.Verf. findet man häufig im Schrifttum den Ausdruck „Geschäftsministerium". Ganz klar und fest umrissen erscheint der Begriff des Geschäftsministeriums zunächst nicht. So bezeichnet Reichskanzler Cuno das von ihm gebildete Ministerium als „Kabinett der Arbeit oder Geschäftsministerium". Er hatte vom Reichspräsidenten Ebert den Auftrag erhalten, ohne Rücksichtnahme auf die Parteiwünsche das Kabinett zu bilden, und demzufolge die einzelnen Ministerien zur Hälfte mit Parlamentariern der Arbeitsgemeinschaft der Mitte, zur anderen Hälfte mit nichtparlamentarischen Fachleuten besetzt [1]). Cuno wandte also den Ausdruck „Geschäftsministerium" im Gegensatz zu der auf parlamentarischer Grundlage aufgebauten Reichsregierung an. Jedoch die allgemeine und in den Rahmen dieser Abhandlung passende Begriffsbestimmung wird wohl dahin lauten müssen: „Ein Geschäftsministerium ist dasjenige Ministerium, das zwischen der Zeit der Amtsführung des abgetretenen und der Amtsführung des neugewählten Ministeriums die Geschäfte führt." Die Pr. Verfassung unterscheidet auch scharf zwischen dem Staatsministerium, also dem Normalministerium, das von dem Vertrauen des Landtags getragen ist (Art. 57) und einem Ministerium, das von seiner Rücktrittserklärung an die „laufenden Geschäfte" bis zu deren Uebernahme durch neue Minister weiter führt, also dem „Geschäftsministerium" (Art. 59 Abs. 2).

§ 4.

Die Tätigkeit eines solchen Geschäftsministeriums erschöpft sich in der Erledigung der laufenden Geschäfte. Wie

---

[1]) Herrfahrdt: S. 33.

ist der Begriff der laufenden Geschäfte aufzufassen? Kann man ihn in rechtlicher Weise festlegen? Das soll der Gegenstand der nächsten Untersuchung sein. Es erscheint m. E. angebracht, zunächst die Verfassungen der anderen deutschen Staaten daraufhin zu prüfen, welche Ausdrucksform sie für die Tätigkeit ihrer Geschäftsministerien anwenden. Ganz allgemein sprechen von der Weiterführung der „Geschäfte" durch das sogenannte Geschäftsministerium die Verfassungsurkunden der Staaten Bayern [1]), Sachsen [2]), Württemberg [3]), Thüringen [4]), Baden [5]), Anhalt [6]), Lippe [7]), Schaumburg-Lippe [8]) und der Freien Hansestädte Hamburg [9]), Lübeck [10]) und Bremen [11]). Mecklenburg-Schwerin [12]) und Oldenburg [13]) sprechen von der Weiterführung des „Amtes" durch die Staatsminister. Die Verfassung von Mecklenburg-Strelitz [14]) verwendet den Ausdruck „Amtsgeschäfte". Die hessische Verfassung [15]) spricht von „Staatsgeschäften". Dagegen umgrenzt die Verfassung des Freistaates Braunschweig [16]) den Ausdruck schärfer, indem sie bestimmt, daß das Staatsministerium „nur die laufenden Geschäfte" zu erledigen habe.

Die Benennung des für das Geschäftsministerium vorgesehenen Arbeitsfeldes mit Ausdrücken wie: „Geschäfte, Staatsgeschäfte, Amtsgeschäfte und Amt" ermöglicht es noch nicht, auf einen besonders gearteten Charakter dieser Hand-

---

[1]) V.U. v. Bayern v. 2. 2. 1919: § 66, I.
[2]) V.U. v. Sachsen v. 1. 11. 1920: Art. 27.
[3]) V.U. v. Württemberg v. 25. 9. 1919: § 29.
[4]) V.U. v. Thüringen v. 11. 3. 1921: § 42, II.
[5]) V.U. v. Baden vom 21. 3. 1919: § 53, II.
[6]) V.U. v. Anhalt v. 18. 7. 1919: Art. 38.
[7]) V.U. d. Landes Lippe v. 21. 12. 1920: Art. 35, Abs. 1 u. 2.
[8]) V.U. v. Schaumburg-Lippe v. 24. 2. 1922: § 40.
[9]) V.U. der Hansestadt Hamburg v. 7. 1. 21: Art. 37.
[10]) V.U. der Hansestadt Lübeck v. 23. 5. 20: Art. 15.
[11]) V.U. der Hansestadt Bremen v. 18. 5. 1920: § 54.
[12]) V.U. v. Mecklenburg-Schwerin v. 17. 5. 1920: § 53, Abs. 1, Satz 4.
[13]) V.U. v. Oldenburg v. 17. 6. 1919: § 40, VIII.
[14]) V.U. v. Mecklenburg-Strelitz v. 24. 5. 1923: § 27.
[15]) V.U. v. Hessen v. 12. 12. 1919: Art. 38.
[16]) V.U. v. Braunschweig v. 6. 1. 22: Art. 33, II.

lungen zu schließen. Hiernach scheint dem Geschäftsministerium die gleiche Zuständigkeit wie dem von dem Vertrauen des Volkes getragenen Staatsministerium eingeräumt worden zu sein. Allein der Artikel 33 Abs. 2 der Verfassung von Braunschweig macht eine kleine, wenn auch nicht ausreichend umgrenzte Einschränkung in der Zuständigkeit des Geschäftsministeriums, wenn er bestimmt, daß das Staatsministerium, das das Vertrauen des Landtages verloren hat, „zurückzutreten und bis zur Wahl der Nachfolger nur die laufenden Geschäfte zu erledigen hat".

Der Artikel 59 Abs. 2 Pr.Verf. spricht lediglich von „laufenden Geschäften". Die Materialien enthalten über den Begriff der laufenden Geschäfte nichts. Der Ausdruck ist bereits im § 39 der Regierungsvorlage enthalten und unverändert in den Beschlüssen des Verfassungsausschusses in erster, zweiter und dritter Lesung angenommen worden [17]). Verfolgt man die Sitzungsprotokolle des Preuß. Landtags, in denen über die Zuständigkeit des sogenannten Geschäftsministeriums und die laufenden Geschäfte verhandelt wird, so wird man bei der jeweiligen Opposition das Bestreben feststellen können, die Befugnisse des Geschäftsministeriums, mithin auch den Umfang der laufenden Geschäfte, nach Möglichkeit einzuschränken. „Nach geltendem Verfassungsrecht sei ja das Ministerium lediglich ein zur Exekutive berufener Ausschuß der Parlamentsmehrheit. Liege also ein Vertrauensvotum nicht vor, so dürften nach der Verfassung die Minister lediglich die laufenden Geschäfte führen, unter welche Handlungen von politischer Tragweite und wichtige politische Entscheidungen nicht fielen [18]). Unter diesem Gesichtspunkt hatte die deutschnationale Fraktion durch den Abgeordneten D. Winkler und Genossen in einem Urantrag (Drucks. Nr. 337) zum Ausdruck gebracht, daß „Staatsminister, denen der Landtag nicht das nach Art. 57 Pr.Verf. erforderliche Vertrauen ausgesprochen hat, und die nur die Geschäfte führen (Art. 59

---

[17]) Vgl. verfassunggebende Preuß. Landesversammlung: Drucksache Nr. 3120 D, S. 5456 und 5457.

[18]) 27. Sitzung des pr. Landtags v. 20. 3. 1925, Sp. 1184/85.

Abs. 2), Amtshandlungen, zu denen offensichtlich das politische Vertrauen nach Artikel 57 gehört, ohne vorherige Zustimmung des Landtags nicht vornehmen dürfen[19]). Als solche Amtshandlungen werden die Einbringung des Voranschlags zum Staatshaushalt, die Anweisung von Ausgaben über die im Staatshaushalt angesetzten Summen (im Sinne des Art. 67) hinaus, sowie die Versetzungen und Ernennungen von höheren (politischen) Beamten mit Ausnahme bei Durchführung von Versetzungen in den Ruhestand angeführt. Man denkt hier offensichtlich an den Fall, daß das Normalministerium das Vertrauen des Landtags verloren hat und deshalb keine Handlungen mehr tätigen darf, die des Vertrauens des Landtags bedürfen.

Stier-Somlo[20]) kommt in einer Abhandlung über die Befugnisse des Geschäftsministeriums zu dem Ergebnis, daß die Begriffsbestimmung der laufenden Geschäfte „juristisch kaum zu lösen ist". Wohl aber politisch. Der Unterschied zwischen „laufendem Geschäft" und „politischem Akt" könnte nur durch den „politischen Takt" entschieden werden.

Waldecker[21]) bestreitet eine zwingende Notwendigkeit für die Regierungstätigkeit; diese ergebe sich nur möglicherweise und unter dem Gesichtspunkt politischer Zweckmäßigkeit.

Arndt[22]) bezeichnet die laufenden Geschäfte als die „bereits eingeleiteten und die gewöhnlich hergebrachten".

Der Staatsgerichtshof[23]) für das Deutsche Reich vertritt dagegen in einer Entscheidung den Standpunkt, daß das Geschäftsministerium, auch wenn es des Vertrauens des Landtags verlustig gegangen ist, Handlungen mit politischem Charakter vornehmen, z. B. auch Notverordnungen erlassen darf, deren politische Tragweite außer Frage steht. Es komme allein

---

[19]) 115. Sitzung d. pr. Landtags v. 13. 1. 1926, Sp. 7857.

[20]) Stier-Somlo: Arch. d. öffentl. Rechts, Bd. 9, N.F., S. 223/24.

[21]) Waldecker: Zu Art. 59 Pr.V., S. 170, Anm. 4.

[22]) Arndt: Zu Art. 59 Pr.V., S. 104.

[23]) R.G.Z., Bd. 112, Anh. 1: Entscheidung des St.G.H.; ähnlich: Vogels: zu Art. 59, S. 148, III.

darauf an, ob das Staatswohl die Vornahme derartiger Handlungen erfordere. In ähnlichem Sinne hat sich Ministerpräsident Marx in einer Sitzung des Ständigen Ausschusses des Preuß. Landtages vom 27. 3. 1925 erklärt: „Wenn man den Begriff auf Fragen beschränken wolle, die bereits angeschnitten und im Laufen seien, so wäre die Tätigkeit der Regierung unter Umständen bald zu Ende. Das zurückgetretene Ministerium habe nach seiner Auffassung diejenigen Geschäfte zu erledigen, die im wohlverstandenen Interesse des Staatswohls erledigt werden müssen[24]).

Bei Beantwortung dieser Frage möchte ich grundsätzlich zwischen einem vom Vertrauen des Landtags getragenen Geschäftsministerium und einem solchen, welches das Vertrauen des Landtages verloren hat, unterscheiden. Es ist m. E. bedenklich, einem Geschäftsministerium, das des Vertrauens der Volksvertretung entbehrt, eine derartige Zuständigkeit einzuräumen, wie es der Staatsgerichtshof getan hat. Wer bürgt dafür, daß nicht eines Tages ein in Demission befindliches Kabinett eine solche Machtfülle dazu ausnutzen wird, um Verordnungen zu erlassen, die in krassem Gegensatz zur politischen Einstellung der Landtagsmehrheit stehen? Aus diesem Grunde halte ich es für empfehlenswert, im Sinne des vom Abgeordneten Winkler eingebrachten Urantrages (S. 19) die Zuständigkeit eines nicht vom Vertrauen des Landtags getragenen Geschäftsministeriums auf Amtshandlungen, zu denen das politische Vertrauen nach Art. 57 offensichtlich nicht gehört, zu beschränken. Um Amtshandlungen dieser Art näher aufzuzeigen, möchte ich zuvor diejenigen laufenden Verwaltungsgeschäfte, die m. E. „unbedingt“ für die Zuständigkeit eines nicht vom Vertrauen der Volksvertretung getragenen Ministeriums ausscheiden, anführen. In Betracht kommen hierfür die Einbringung des Voranschlags zum Staatshaushalt, die Anweisung von Ausgaben über die im Staatshaushalt angesetzten Summen hinaus (im Sinne von Art. 67 Pr.Verf.) sowie die Versetzungen und Ernennungen von höheren, sogen. politischen Beamten, mit

[24]) Aus d. amtl. Preuß. Pressedienst.

Ausnahme bei Durchführung von Versetzungen in den Ruhestand. Insbesondere darf also der Leiter des Geschäftsministeriums nicht im Rahmen von Art. 45 Satz 2 Pr.Verf. tätig werden. Auch wird man aus demselben Grunde dem Geschäftsministerium nicht das Recht zuerkennen dürfen, die Mitglieder des Reichsrates zu ernennen (Art. 53 Pr.Verf.). Ferner hat der Präsident des Geschäftsministeriums nicht das Recht, als Mitglied des sog. „Dreimännerkollegiums" gem. Art. 14 Satz 1 Pr.Verf. zusammen mit dem Landtags- und Staatsrats-Präsidenten die Auflösung des Landtags zu beschließen. Auch das Recht zum Erlaß von Notverordnungen gem. Art. 55 Pr.Verf. ist einem solchen Geschäftsministerium grundsätzlich zu versagen, da der politische Charakter solcher Verordnungen außer Frage steht.

Zweifelhaft kann es m. E. dagegen schon sein, ob nicht dasselbe in Demission befindliche Kabinett unter den Voraussetzungen des Art. 55 insbesondere in Uebereinstimmung mit dem „kleinen Landtag" eine Notverordnung erlassen darf, wenn in diesem „Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber dem Staatsministerium" (Art. 26) die Mitglieder der Landtagsmehrheit in genau demselben zahlenmäßigen Verhältnis wie in dem gerade nicht versammelten Landtage, wenn auch natürlicherweise nicht in der gleichen Anzahl vertreten sind. In diesem Falle könnte man daran denken, daß unter besonderer Berücksichtigung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder der Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes das dem Geschäftsministerium fehlende Vertrauen des großen Landtags durch die Zustimmung der im „kleinen Landtag" vertretenen Landtagsmehrheit ersetzt wird. Unter dieser Voraussetzung möchte ich das in Demission befindliche Kabinett für berechtigt halten, eine Notverordnung zu erlassen.

Es bleiben sodann für die Zuständigkeit des nicht vom Vertrauen der Volksvertretung getragenen Geschäftsministeriums die auf den Artikeln 47, 49, 50, 51, 52, 54 Pr.Verf. beruhenden Amtshandlungen bestehen. Jedoch muß auch bei diesen Verwaltungsgeschäften betont werden, daß sie von dem Geschäftsministerium nur getätigt werden dürfen

unter der Voraussetzung, daß sie nicht im Widerspruch zu den politischen Anschauungen und Interessen der Landtagsmehrheit stehen, mit anderen Worten, wenn sie keinen politischen Charakter tragen, wenn also zu ihrer Vornahme das besondere Vertrauen des Landtags nicht erforderlich ist. Wann eine solche Handlung vorliegt, kann m. E. nur von Fall zu Fall entschieden werden. Tritt dagegen das Staatsministerium nicht auf Grund von Art. 57 Pr.Verf., sondern freiwillig zurück und besitzt es noch das Vertrauen des Landtags, so ist eine Einschränkung der Zuständigkeit des Geschäftsministeriums nicht erforderlich. Denn bei einem solchen Ministerium steht nicht zu befürchten, daß es entgegen der politischen Richtung der Landtagsmehrheit tätig wird. Da die einzelnen Minister als Mitglieder des Geschäftsministeriums auch weiterhin für ihre Tätigkeit die volle Verantwortung zu tragen haben, sind sie m. E. berechtigt, Angelegenheiten, deren sofortige Erledigung das Staatswohl nicht erfordert, ihren Amtsnachfolgern zur Bearbeitung zu überlassen. Unter laufenden Geschäften sind also nur diejenigen Geschäfte zu verstehen, deren Abwicklung umgehend zu erfolgen hat[25]).

Nach diesem Ergebnis wird man insbesondere dem Geschäftsministerium auch das Vertragsschlußrecht mit deutschen Ländern und außerdeutschen Staaten zubilligen, letzteres aber nur insoweit, als der preußische Staat im Sinne des Völkerrechts überhaupt noch als selbständiges Rechtssubjekt anzusprechen ist, d. h. in dem Umfange, in dem Art. 78 Abs. 1 und 2 der Reichsverfassung den Ländern das Vertragsschlußrecht mit außerdeutschen Staaten, wenn auch stark beschränkt, belassen hat. Es kämen hierfür beispielsweise in Frage: die Regelung des grenznachbarlichen Verkehrs, des Kleinbahnwesens, sowie Fragen der Landesmelioration und der Ausnutzung von Wasserkräften, die sich teils im In-, teils im Auslande befinden[26]). Dieses Vertragsschlußrecht

---

[25]) Vogels: Zu Art. 59, Anm. 3, S. 148. Stier-Somlo im Arch. d. öffentl. Rechts, Bd. 9, N.F., S. 213/14. Giese-Volkmann: Zu Art. 59, Abs. 2, S. 187.

[26]) Anschütz: Reichsverfassung, Art. 78, Anm. 4, S. 238; Vogels: Pr.Verf.-Art. 49, Anm. 3, S. 124 unten.

fällt also unter den Begriff der laufenden Geschäfte, sofern nicht etwa der einzelne Vertrag ausgesprochen politischen Charakter trägt und daher von einem auf Grund eines Mißtrauensvotums zurückgetretenen Ministerium nicht geschlossen werden darf.

§ 5.

Die Gründe für den Rücktritt des Staatsministeriums in seiner Gesamtheit sind für die Auslegung des Artikels 59 Abs. 2 unerheblich; es sei nur kurz erwähnt, daß der Rücktritt entweder freiwillig erfolgen kann, wenn das Ministerium z. B. glaubt, die Innehaltung des bisher verfolgten politischen Kurses nicht mehr weiterhin verantworten zu können — in diesem Fall braucht das Ministerium das Vertrauen des Landtages noch nicht verloren zu haben — oder der Rücktritt erfolgt gezwungenermaßen im Falle des Artikels 57 Pr.Verf., wenn der Landtag der Regierung sein Vertrauen entzogen hat.

Es wird jetzt also zu untersuchen sein, ob das in seiner Gesamtheit zurückgetretene Staatsministerium als sogenanntes Geschäftsministerium zur Weiterführung der laufenden Geschäfte gezwungen werden kann. Besitzt Artikel 59 Abs. 2 Pr.Verf. verbindlichen Gesetzesinhalt? Denn nur unter dieser Voraussetzung kann die Frage erörtert werden, ob ein Zwang auf das Geschäftsministerium ausgeübt werden darf. Allein der Wortlaut des Artikels 59 Pr.Verf. ermöglicht es nicht, die Entscheidung in einem bestimmten Sinne zu fällen. In Abs. 2 heißt es: „Tritt das Staatsministerium in seiner Gesamtheit zurück, so führen die zurückgetretenen Minister die laufenden Geschäfte bis zu deren Uebernahme durch die neuen Minister weiter". Eine authentische Interpretation liegt zu diesem Artikel noch nicht vor. Mit Hilfe der grammatischen Interpretation würde man hier zu keinem befriedigenden Ergebnis kommen, denn das Wort „führen" deutet höchstens auf eine Kannvorschrift, nicht aber auf eine Mußvorschrift [1]).

---

[1]) Vgl. z. B. Art. 24, Abs. II, R.V., in dem es heißt: „Der Reichtag „bestimmt" den Schluß der Tagung und den Tag des Wiederzusammentritts." Da der Reichstag durch Abs. II wohl

Da ich bei der Untersuchung dieser Frage zu einer Bejahung des Zwangsnormcharakters des Art. 59 II Pr.Verf. kommen werde, würde also ihre Lösung unter Anwendung der grammatischen Interpretation gerade zu dem entgegengesetzten Ergebnis führen. Nur auf dem Wege der logischen Auslegung wird man zu einer m. E. richtigen Beantwortung der Frage gelangen.

Was ist die ratio, der Zweck dieses Artikels? Die Materialien tragen zur Lösung dieser Frage nichts bei. In der gleichen Fassung wie Artikel 59 Abs. 2 in die preußische Verfassungsurkunde aufgenommen worden ist, war er bereits in der Regierungsvorlage und in den Beschlüssen des Verfassungsausschusses in erster, zweiter und dritter Lesung enthalten [2]).

Zwei grundverschiedene Anschauungen über das Rechtsverhältnis des Staatsbürgers zu seinem Staate werden für die Bejahung oder Verneinung der aufgeworfenen Frage von ausschlaggebender Bedeutung sein. Ist die freie Willensbestimmung über Tun und Lassen der eigenen Persönlichkeit maßgebend oder steht über dieser persönlichen Freiheit des Einzelnen das Wohl des Staates, welches im eigensten Interesse von jedem Staatsbürger eine Unterordnung und teilweise sogar Aufgabe der Freiheit seiner Person verlangt?

Bornhak [3]) kommt in seinem Kommentar zur neuen preußischen Verfassung auf Grund folgender Erwägungen zu einer Ablehnung des Zwangsnormcharakters des Artikels 59 Abs. 2: Es ist in das freie Ermessen des Einzelnen gestellt, dem Staate seine Dienste als Beamter anzubieten oder es zu unterlassen. Daher könne auch niemand zur Ausübung der einmal übernommenen Tätigkeit solange gezwungen werden, bis es dem Staat beliebt, auf die Dienstleistungen des Betreffenden

---

berechtigt, aber nicht verpflichtet wird, „den Schluß zu bestimmen", läßt er die erste und die folgenden Tagungen so lange als möglich, nämlich bis zum Ende der Wahlperiode, andauern (Anschütz: R.V.: S. 119, Anm. 5).

[2]) Verfassunggebende preuß. Landesversammlung: Drucksache 3120 D, S. 54, 56/57.

[3]) Bornhak: Zu Art. 59, II, S. 49 unten.

zu verzichten. Weiter wäre in diesem Sinne zu folgern: da die Staatsbeamten jederzeit ihr Dienstverhältnis zum Staat lösen können, sofern sie nur formgerecht ihre Entlassung nachgesucht haben, dürften die Staatsminister, die doch auch als Beamte anzusprechen sind, nicht schlechter gestellt sein als ihre Untergebenen. Soweit es sich um den Rücktritt eines einzelnen Ministers handelt, bestimmt ja auch Art. 59 Abs. 1 Pr.Verf., daß dieser jederzeit sein Amt niederlegen darf, zumal für ihn sofort Ersatz geschafft werden kann, also aus diesem Grunde ein Bedürfnis, ihn zur vorübergehenden Weiterführung der Geschäfte anzuhalten, nicht besteht.

Waldecker[4]) lehnt Artikel 59 Abs. 2 als Jus cogens zwar ab, stempelt ihn aber auch nicht schlechthin zu einer bloßen Kannvorschrift, sondern versucht eine Art Mittelmeinung zwischen Bejahung und Verneinung der gestellten Frage zu schaffen. Er hält den Ministerpräsidenten „als die Seele des zurückgetretenen Kabinetts für verpflichtet, zunächst auszuhalten und sich lediglich vielleicht in der Geschäftsführung äußerster Reserve zu befleißigen". Die Gesamtheit der Staatsminister sei jedoch durch Art. 59 Abs. 2 nicht gezwungen, gegen ihren Willen eine Verantwortung weiterhin zu tragen. „Ein Minister, der keine Lust hat, den Platzhalter für die neuen Männer zu spielen, bis sich die Parteien ins Klare gekommen sein werden, könne jederzeit den Rücktritt nach Art. 59 Abs. 1 erklären". Dies würde bedeuten, daß das gesamte Geschäftsministerium mit Ausnahme des Ministerpräsidenten durch seine einzelnen Mitglieder auf dem Umwege über Art. 59 Abs. 1 sich von der Weiterführung der laufenden Geschäfte befreien könnte. Abs. 2 würde also durch Abs. 1 illusorisch gemacht sein. Ganz abgesehen von einem solchen Ergebnis erscheint mir eine derartige Trennung zwischen den Pflichten des Ministerpräsidenten einerseits und der Gesamtheit der Staatsminister andererseits etwas gewillkürt. In dem Ministerpräsidenten erblicke ich nicht die Seele des Kabinetts. Hierin liegt m. E.

---

[4]) Waldecker: Zu Art. 59, Anm. 6, S. 170.

eine Ueberschätzung seiner Stellung. Er ernennt zwar die Minister, führt den Vorsitz im Staatsministerium und gibt die Richtlinien der Politik, ihm steht aber die Gesamtheit der Staatsminister gleichwertig gegenüber, von denen jeder einzelne ein wichtiges Ressort zu leiten hat und für seine Handlungsweise voll und ganz dem Landtag verantwortlich ist. Das Ernennungsrecht und das Recht des Vorsitzes im Ministerium stellt wohl in formeller Hinsicht eine Ueberordnung über die anderen Mitglieder des Kabinetts dar. Durch die Befugnis, die allgemeinen Richtlinien der Politik zu geben, kann der Ministerpräsident einen tatsächlich ausschlaggebenden Einfluß besitzen, braucht es aber nicht. Gibt der Ministerpräsident nach erfolgter Rücktrittserklärung gegenüber dem Landtag seinen Posten auf, so ist hierdurch keineswegs der Rücktritt des gesamten Kabinetts bedingt, vielmehr ist es durchaus möglich, daß die Staatsminister ihr Amt in der neuen Regierung weiterführen[5]). Mit anderen Worten, das Staatsministerium ist eine kollegiale Behörde. Der Wortlaut des Artikels 59, Abs. 2 bietet letzten Endes auch nicht den geringsten Anhalt für eine Scheidung der Pflichten des Ministerpräsidenten von denen der einzelnen Minister.

Huber[6]) vertritt die Meinung, daß im Falle des Rücktritts des Gesamtministeriums die Rücktrittserklärung erst von dem Zeitpunkte der Uebernahme der Geschäfte durch die neuen Minister wirke. „Bis dahin bleiben die zurückgetretenen Minister im Amte."

Wenn tatsächlich die Rücktrittserklärung erst vom Augenblick des Amtsantritts ihrer Nachfolger wirken würde, so hätten die Minister zwar formell ihren Rücktritt erklärt, wären aber in ihrer Gesamtheit tatsächlich als Normal- und nicht als Geschäftsministerium tätig. Sie wären dann also keine „zurückgetretenen" Minister. Bei dieser Unterstellung Hubers würde ein Tätigwerden des sogenannten Geschäftsministeriums ständig ausgeschaltet sein, es gäbe dann über-

---

[5]) Verfassunggebende preuß. Landesversammlung: Drucksachen Nr. 3120 D, 1. Lesung, Sp. 175.

[6]) Huber: Zu Art. 59, II, Anm. 3, S. 118.

haupt keine laufenden Geschäfte. Auch hier ist aus Art. 59 Abs. 2 nicht ersichtlich, daß die Wirksamkeit der Rücktrittserklärung des alten Ministeriums durch den Dienstantritt seitens der neuen Minister bedingt sein soll.

§ 6.

In Artikel 59 Abs. 2 Pr.Verf. erblicke ich eine Zwangsnorm. Um dies zu begründen, halte ich es für erforderlich, kurz die Rechtslage im Reich, wie sie für einen gleichgelagerten Fall geschaffen ist, zu betrachten. Gemäß Art. 53 R.Verf. steht dem Reichspräsidenten die Befugnis zu, den Reichskanzler und auf dessen Vorschlag die Reichsminister zu ernennen und zu entlassen. Der Reichspräsident hat also durchaus die Möglichkeit, die Entlassung des Reichsministeriums befristet auszusprechen, d. h. bis zur Schaffung eines neuen Kabinetts. Er kann auf diesem Wege das in Demission befindliche Reichskabinett mit der Fortführung der laufenden Geschäfte beauftragen. Dem steht auch nicht der § 35 des Reichsbeamten-Gesetzes vom 31. 3. 1873 entgegen, der besagt, daß der Reichskanzler und die Staatssekretäre (jetzt die Reichsminister) jederzeit ihre Entlassung erhalten und fordern können. Der Reichspräsident kann vermöge seiner staatsrechtlichen und dienstlichen Ueberordnung über die Mitglieder der Reichsregierung jederzeit auf Grund von Art. 53 R.V. den Reichskanzler und die Minister entlassen. Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit verlangt aber auch, daß die Minister, die für ihre Regierungshandlungen dem Parlament gegenüber die Verantwortung zu tragen haben, die Berechtigung besitzen, ihre Entlassung zu fordern, wenn sie eine weitere Verantwortung nicht mehr tragen zu können glauben [1]). Der Reichspräsident darf also, ohne gegen § 35 R.B.G. zu verstoßen, die Entgegennahme der von der scheidenden Regierung eingereichten Demission nicht verweigern.

[1]) Pieper: Zu § 35, Anm. 4, S. 222; Giese: R.V. zu Art. 53, Anm. 2, S. 178/9; Arndt: R.V. zu Art. 53, S. 168; Derselbe: im R.B.G. zu § 35, S. 66; Anschütz: R.V. zu Art. 53, Anm. 6, S. 189.

Wenn der Reichspräsident nun dem scheidenden Ministerium die Entlassung bedingt erteilt, d. h. es nach Entgegennahme der Demission mit der einstweiligen Fortführung der laufenden Geschäfte bis zur Bildung der neuen Regierung beauftragt, so ignoriert er durch diese Anordnung keineswegs das im § 35 R.B.G. begründete Recht der Mitglieder der Reichsregierung. Ihrer Entlassung als Mitglieder eines „Normal-Ministeriums" steht selbstverständlich nichts entgegen. Dies bringt der Reichspräsident auch durch Entgegennahme der Demission zum Ausdruck. Die Minister haben lediglich kraft besonderen Auftrags des Reichspräsidenten im Interesse des Staatswohles dafür Sorge zu tragen, daß bis zur Bildung einer neuen Regierung die Regelung der laufenden Geschäfte nicht ins Stocken gerät [2]). Wenn sie jetzt die Erledigung von Regierungshandlungen von schwerwiegender Tragweite ablehnen und sich in ihrer Eigenschaft als sogenanntes „Kabinett der Arbeit" auf die Besorgung der notwendigsten Regierungsgeschäfte beschränken, so ist das ihr gutes Recht. Ist das neue Kabinett gebildet, dann erlischt hierdurch die Verpflichtung der scheidenden Regierung zur Abwicklung der laufenden Geschäfte, und sie muß sofort vom Reichspräsidenten ihre endgültige Entlassung erhalten. In der Praxis wird auch auf diese Weise verfahren. So hatte z. B. die Reichsregierung in ihren Sitzungen vom 6. und 15. 5. 1924 beschlossen, bis zum Zusammentritt des Reichstages im Amte zu bleiben. In Verfolg dieses Beschlusses hatte die Regierung erneut zu dieser Frage Stellung genommen und einmütig beschlossen, dem Reichspräsidenten ihre Demission zu überreichen. Der Reichspräsident hatte dann auch die Demission entgegengenommen, aber das Reichskabinett mit der einstweiligen Fortführung der Geschäfte beauftragt [3]). In Preußen

---

[2]) Ebenso Meißner: Staatsrecht, § 17, Nr. 4, S. 95: „Das Reichsministerium kann nicht von sich aus ohne weiteres zurücktreten. Es muß in solchen Fällen den Reichspräsidenten um seine Entlassung bitten und bis zur Neuregelung die Geschäfte weiterführen".

[3]) Veröffentlichung durch W.T.B. am 27. 5. 1924 im Jahrb. d. öffentl. Rechts, Bd. 13, S. 173, 1925.

ist aber im Gegensatz zum Reich kein Staatsoberhaupt vorhanden, das gleich dem Reichspräsidenten eine bedingte Entlassung des Ministeriums ausprechen könnte[4]). Die Bestrebungen, das Amt eines dem Landtag und Staatsministerium übergeordneten Staatspräsidenten zu schaffen, sind erfolglos geblieben. Man könnte bei dieser Frage daran denken, daß der Reichspräsident vielleicht selbst als Oberhaupt von Preußen anzusehen ist. Es bedarf hierzu einer Untersuchung der staatsrechtlichen Stellung des Reichspräsidenten zum preußischen Staate. Der Reichspräsident ist zwar unmittelbares Reichsorgan, aber kein unmittelbares Landesorgan. Er ist zwar unter gewissen Voraussetzungen berechtigt, auf den Bestand einer Landesregierung einzuwirken. Der Reichpräsident kann gemäß Artikel 48 Abs. 2 R.V., wenn im Deutschen Reich die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen. Es handelt sich hier um die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten. Würde also dadurch, daß z. B. in Preußen das in Demission befindliche Ministerium sich weigert, die laufenden Geschäfte weiter zu führen, obwohl noch keine neue Landesregierung gebildet worden ist, im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört sein — was allerdings Tatfrage ist — so könnte der Reichspräsident die nötigen Maßnahmen treffen, in diesem Fall beispielsweise die vollziehende Gewalt mangels Vorhandenseins einer preußischen Regierung auf ein reichseigenes Organ, etwa auf einen von ihm ernannten Reichskommissar übertragen. So hatte, jedoch bei entgegengesetzter Sachlage, nämlich trotz Bestehens der Landesregierung, der Reichspräsident durch eine Verordnung vom 29. 10. 1923 auf Grund von Artikel 48 R.V. den Reichskanzler ermächtigt, für die Dauer dieser Verordnung die Mitglieder der sächsischen Regierung ihrer Stellung zu entheben und einen Reichskommissar (den sächsischen Ministerpräsidenten Dr. Zeigner)

---

[4]) Ebenso Giese-Volkmann: Zu Art. 59 Pr.Verf., Anm. 4, S. 187; Vogels: Zu Art. 59 Pr.Verf., S. 147.

mit der Fortführung der Geschäfte zu betrauen. Aehnlich wurde durch eine Verordnung des Reichspräsidenten vom 22. 3. 1920 auf Grund von Artikel 48 R.V. der Minister Paulsen als Reichskommissar eingesetzt[5]) und ermächtigt, für die Dauer der Gültigkeit dieser Verordnung Mitglieder der thüringischen Landesregierung ihrer Stellung zu entheben und andere Personen mit der Fortführung der Dienstgeschäfte zu betrauen. In beiden Fällen war durch die Zustände in Sachsen und in Thüringen die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Reiche erheblich gestört. Das durch eine derartige Verordnung betroffene Land muß sich also immer in einer die Sicherheit und Ordnung des Reiches gefährenden Situation befinden, sonst kann der Reichspräsident nicht eingreifen. Er wird hier auch nicht als unmittelbares Landesorgan tätig — eine solche Stellung räumen ihm weder die Reichsverfassung noch die einzelnen Landesverfassungen ein — sondern als höchstes Reichsorgan, das von seinem Recht aus Artikel 48 R.V. Gebrauch macht. Als Oberhaupt des preußischen Staates, das jederzeit, also vor allem bei geregelten Verhältnissen berechtigt wäre, die zurückgetretenen Minister mit der Fortführung der laufenden Geschäfte zu beauftragen, ist der Reichspräsident daher nicht anzusehen.

Weigert sich dagegen in einem Land die zurückgetretene Regierung zur Weiterführung der laufenden Geschäfte, ohne daß hierdurch eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu befürchten ist, und kann sich die Volksvertretung des betreffenden Landes infolge der verschiedenen Parteiwünsche auf keine neue Regierung einigen, so könnte die Reichsregierung kraft ihres Aufsichtsrechtes gemäß Artikel 15 R.V. zunächst auf den Landtag zum Zwecke der beschleunigten Neubildung einer Landesregierung einwirken, vielleicht unter den für die Regierungsbildung in Frage kommenden Parteien vermitteln. Denn das Fehlen einer Landesregierung stellt einen den Bestimmungen des Artikels 17 Abs. 1 R.V. widersprechenden Zustand dar. Ein solcher Fall ist im Monat April 1929 bereits praktisch geworden.

[5]) Stier-Somlo: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. I, § 84, II, 3, S. 616/17.

Nachdem Freiherr von Reibnitz Anfang April 1929 seinen Rücktritt vom Ministerposten erklärt hatte, besaß Mecklenburg-Strelitz keine Regierung. Bereits am 12. 4. 29 entsandte die Reichsregierung nach Neustrelitz den Ministerialrat im Reichsinnenministerium, Dr. Haentzschel, um eine Einigung zwischen den für die Regierungsbildung in Betracht kommenden Parteien zu versuchen. Die Bemühungen des Vertreters der Reichsregierung blieben nicht ohne Erfolg. Mecklenburg-Strelitz bekam wieder eine Landesregierung, so daß die Reichsregierung von weiteren Maßnahmen Abstand nehmen konnte. Aber auch bei der Reichsregierung kann man nicht von dem Oberhaupt eines deutschen Landes, sei es nun von Mecklenburg-Strelitz oder von Preußen, sprechen. Ganz abgesehen davon, daß schon rein begrifflich eine Kollegialbehörde — und das ist die Reichsregierung — kein Oberhaupt darstellen kann, ist auch sie nur ein Reichsorgan und kein Landesorgan und aus diesem Grunde kein Landesoberhaupt. Es fragt sich jetzt, ob das Staatsministerium selbst vielleicht als Spitze des Staates zu betrachten ist. Doch wird man dies ablehnen müssen. Gemäß Art. 7 Pr.Verf. ist es „lediglich die oberste vollziehende und leitende Behörde des Staates". Die Vertretung des Staates nach außen (Art. 49) ist zwar Sache des Staatsministeriums, auch ist ihm in den Artikeln 50—55 eine weitgehende Zuständigkeit eingeräumt. Gegen die Annahme der Eigenschaft eines Staatsoberhauptes spricht aber der Umstand, daß das Ministerium vom Vertrauen des Landtages abhängig ist (Art. 57). Würde sich also das Geschäftssterium weigern, die laufenden Geschäfte bis zur Uebernahme durch die neuen Minister weiter zu führen, so stände, bildlich gesprochen, an der Spitze des Staates nur etwas Halbes, nämlich der Landtag. Ich gebe hiermit keineswegs ein Werturteil über die Volksvertretung ab. Es soll damit nur zum Ausdruck gebracht werden, daß erst der Landtag zusammen und in Gleichordnung mit dem Ministerium, die Legislative in Verbindung mit der Exekutive ein Doppelorgan, und zwar das höchste im Staate darstellen. An der Stelle der Regierung stände bei Weigerung des Geschäftsministeriums ein Nichts.

Denn wer sollte vorübergehend die Pflichten der Exekutive wahrnehmen? Gesetzt den Fall, unter den vom Geschäftsministerium zu erledigenden laufenden Geschäften befände sich ein äußerst wichtiges und dringendes, etwa der Vertragsabschluß mit einem außerdeutschen Staate, dessen Versäumung schwere finanzielle Schädigungen für Preußen zur Folge hätte. Das zurückgetretene Kabinett weigert sich, mit dem völkerrechtlichen Partner den Vertrag abzuschließen. Wer könnte an Stelle des Geschäftsministeriums verfassungsmäßig diesen Rechtsakt tätigen? Ich möchte diese Frage nach zwei Richtungen hin beantworten, einmal unter der Voraussetzung, daß der Landtag versammelt ist, das andere Mal bei Nichtversammeltsein der Volksvertretung.

Der Landtag scheidet aus Erwägungen rechtlicher und praktischer Natur aus. Er ist ausschließlich Gesetzgebungsorgan, die Vertretung Preußens nach außen ist gemäß Art. 49 Pr.Verf. Sache des Staatsministeriums. Abgesehen von der verfassungsmäßigen Unzuständigkeit wäre der große Apparat der Volksvertretung für die Erledigung der laufenden Geschäfte auch viel zu umfangreich und infolgedessen zu schwerfällig, um eilige Handlungen der Exekutive vorzunehmen. Man könnte jedoch hierbei an den Landtagspräsidenten denken. Im Art. 20 Pr.Verf. sind diesem weitgehende Befugnisse eingeräumt. Er verwaltet die gesamten wirtschaftlichen Angelegenheiten des Landtags nach Maßgabe des Staatshaushaltsgesetzes „mit den Befugnissen eines Staatsministers". Sodann vertritt er den Staat in allen Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten seiner Verwaltung. Seine sonstigen Befugnisse, z. B. die Dienstaufsicht über die Beamten des Landtags, sowie deren Ernennung und Entlassung, ferner das Hausrecht und die Polizeigewalt im Landtagsgebäude sind für die oben aufgeworfene Frage von geringerer Bedeutung. Der Landtagspräsident hat als gesetzlicher Vertreter des Staates Rechtsgeschäfte rein zivilrechtlicher Natur abzuschließen und die daraus gegebenenfalls entstehenden Rechtsstreitigkeiten zu führen. Es kann sich hier jedoch nur um Kauf-, Werk- und Dienstverträge handeln, die lediglich die Zwecke des Landtags verfolgen. Da der Landtag aber

keine juristische Person ist, sind diese Geschäfte solche des Staates. Der Landtagspräsident hat sodann bezüglich der Verwaltung der gesamten wirtschaftlichen Angelegenheiten des Landtags die Stellung eines Staatsministers. Er verfügt also über die Verteilung der Ausgaben nach freiem Ermessen, soweit nicht gewisse Leistungen gesetz- oder vertragsmäßig feststehen. Bei Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben bedarf er der nachträglichen Genehmigung des Landtags (Art. 67 Abs. 1 Pr.Verf.). Erlangt er dieselbe nicht, so macht er sich zivilrechtlich verantwortlich. Seine Stellung ähnelt insoweit der des Finanzministers. Jedoch ist seine Zuständigkeit auf die Verwaltung der wirtschaftlichen Angelegenheiten des Landtags beschränkt. Hierunter fallen außer der Annahme und Entlassung der Beamten und Angestellten die Sorge für die Unterhaltung des Landtagsgebäudes, die Beschaffung der Geschäftsbedürfnisse, die Verwaltung der Bücherei sowie das Kassen- und Rechnungswesen [6]). Hieraus ergibt sich zwar, daß der Landtagspräsident umfangreiche Aufgaben exekutiver Natur auszuführen hat, diese beschränken sich aber nur auf die Verwaltungs- und Wirtschaftsangelegenheiten des Landtags. Die Preußische Verfassung bietet jedoch keinen Anhalt dafür, seine Befugnisse auf die des Geschäftsministeriums auszudehnen. Es bliebe dem Landtag also nichts weiter übrig, als von seinem Rechte aus Art. 45 Pr.Verf. Gebrauch zu machen, d. h. einen neuen Ministerpräsidenten zu wählen. Die Praxis zeigt aber, daß die Wahl eines neuen Ministerpräsidenten keineswegs von heute auf morgen erfolgt. Die Wahl soll zwar „ohne Aussprache" vorgenommen werden. Bei einem Staate auf parlamentarischer Grundlage ist dies aber gar nicht möglich. Tatsächlich finden politische Aussprachen statt, wenn auch nicht in der Oeffentlichkeit, so doch hinter den Kulissen [7]). Bis sich aber die Parteien auf einen bestimmten Kandidaten geeinigt und diesen zum Ministerpräsidenten gewählt haben, dürfte der dringende Ver-

[6]) Vogels: Zu Art. 20, Anm. 2, S. 60.

[7]) Waldecker: Zu Art. 45, Anm. 2, S. 106.

tragsabschluß · denn nur um laufende Geschäfte eiliger Natur kann es sich handeln, da die weniger wichtigen dem neuen Kabinett zu überlassen sind — bereits versäumt sein. Der neue Ministerpräsident würde also nicht mehr rechtzeitig in Aktion treten können.

Wenn zur Zeit der Weigerung des Geschäftsministeriums der Landtag nicht mehr versammelt ist, z. B. aufgelöst oder in die Ferien gegangen ist, so fragt es sich, ob etwa der Ständige Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber dem Staatsministerium gemäß Art. 26 Pr.Verf. zur Wahrnehmung der laufenden Geschäfte befugt ist. Die Zuständigkeit dieses sogenannten „kleinen Landtags" kann aber nicht weiter sein, als die der ganzen Volksvertretung, des Landtags, aus der er hervorgegangen ist, höchstens enger, es sei denn, daß die Verfassung ihm dieses Recht ausdrücklich einräumt. So steht z. B. in der Verfassungsurkunde des Landes Lippe in Art. 36 Abs. 2: „Ist das Landespräsidium (gleich Staatsministerium) durch Beschluß des Landtags abberufen, so hat der Landtagsausschuß die Geschäfte der leitenden Verwaltungsbehörde bis zu deren Neuwahl zu führen". Eine solche Bestimmung enthält aber die preußische Verfassung nicht. Günstigenfalls könnte also der Ständige Ausschuß einen neuen Ministerpräsidenten wählen. Welchen praktischen Wert ein solcher Rechtsakt aber haben würde, ist bereits oben erläutert worden.

Weil also in Preußen ein Staatsoberhaupt fehlt, das das in Demission befindliche Kabinett zur Weiterführung der laufenden Geschäfte anzuhalten berechtigt ist, und auch keine Möglichkeit gegeben ist, daß ein anderes Staatsorgan die eiligen laufenden Geschäfte erledigen könnte, an Stelle der Exekutive also ein „nihil" steht, mußte als Ersatz Art. 59 Abs. 2 Pr.Verf. geschaffen werden, und zwar mit rechtsverbindlichem Inhalt für das Gesamtministerium. Der Gesetzestext läßt dies allerdings nicht scharf genug erkennen, und seine Fassung ist insofern wenig glücklich. Wie lange besteht nun für das in seiner Gesamtheit zurückgetretene Staatsministerium die Pflicht zur Weiterführung der laufenden Geschäfte? Artikel 59 II bestimmt: „Bis zu deren Ueber-

nahme durch die neuen Minister". Ist hierunter zu verstehen, daß das Geschäftsministerium die Geschäfte nur bis zur Wahl des neuen Ministerpräsidenten oder bis zur Ernennung der neuen Minister durch diesen oder gar bis zur tatsächlichen Uebernahme der laufenden Geschäfte durch die neuen Mitglieder weiter zu führen hat? Ein Staatsministerialbeschluß vom 28. 10. 1921 ordnet an, daß „künftig in allen Fällen, in denen der bisherige Ministerpräsident die Geschäfte in der Zeit von der Wahl des neuen Präsidenten bis zum Tag der Uebernahme der Geschäfte durch das neue Ministerium fortführt, der neue Ministerpräsident die Annahme der Wahl dem Landtagspräsidenten erst an dem Tage anzeigen soll, an dem er mit seinem neuen Ministerium die Geschäfte tatsächlich übernimmt". Man wird hieraus folgern können, daß erst mit dem Tage der tatsächlichen Uebernahme der laufenden Geschäfte durch das neue Ministerium die Pflicht des Geschäftsministeriums aus Art. 59 Abs. 2 erlischt.

Zum Beweis dafür, daß tatsächlich auch in der Praxis Art. 59 II bereits als Zwangsnorm betrachtet worden ist, möchte ich die Stellungnahme eines Mitglieds des preußischen Staatsministeriums zu diesem Problem anführen: Ministerpräsident Marx sprach sich in der 27. Sitzung des Preußischen Landtags vom 20. 3. 1924[8]) über die Bedeutung des Artikels 59 Pr.Verf. folgendermaßen aus: „Ich höre, daß hier der Wunsch laut geworden ist, ich sollte mich dazu äußern, wie ich, wenn der Landtag sich heute vertagen sollte, die Geschäfte des Ministeriums weiter zu führen gedenke. Ich habe darauf hinzuweisen, daß nach Artikel 59 der Pr.Verf., wenn das Staatsministerium in seiner Gesamtheit zurücktritt, die zurückgetretenen Minister die laufenden Geschäfte bis zu deren Uebernahme durch die neuen Minister weiter führen. Wir werden also die laufenden Geschäfte weiter zu führen haben. Ich habe niemals einen Zweifel daran gelassen, daß ich, nachdem ich von der verfassungsmäßigen Mehrheit zum Ministerpräsidenten gewählt worden bin, meine Pflicht dahin auffasse, in allererster Linie dafür

[8]) Spalte 1186/87.

zu sorgen, daß der preußische Staat, daß das preußische Volk keinen Schaden erleide. Ich fasse also die Pflicht, die durch den Artikel 59, den ich angeführt habe, den zurückgetretenen Ministern gegeben ist, dahin auf, die laufenden Geschäfte zu erledigen, und insbesondere werde ich in der Zwischenzeit alles tun, was notwendig ist, um unserem öffentlichen Wesen jeden Schaden fernzuhalten."

Ein weiteres Argument spricht zugunsten der Meinung, daß Artikel 59 II trotz seiner etwas ungenauen Fassung für die zurückgetretenen Staatsminister eine Amtspflicht begründet. Bei der Interpretation dieses Artikels liegt es nahe, die entsprechenden Bestimmungen in den Verfassungsgesetzen der deutschen Länder auf ihren Wortlaut zu untersuchen. Das Ergebnis dieser Vergleichung ist folgendes: In der überwiegenden Mehrzahl der Verfassungsurkunden deutscher Staaten ist bestimmt, daß das zurückgetretene Ministerium bezw. der Senat die Geschäfte, Amtsgeschäfte usw. bis zur Wahl der neuen Minister oder Senatoren „weiter zu führen hat". In dieser Form sind die Verfassungen von Anhalt, Baden, Bayern, Braunschweig, Bremen, Hamburg, Lübeck, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg und Württemberg gehalten [9]). Im Artikel 38 der Verfassung des Freistaates Hessen vom 12. 12. 1919 heißt es sogar: „Wenn das Gesamtministerium zurücktritt, so muß es die Staatsgeschäfte solange fortführen, bis der Landtag den Staatspräsidenten (gleich Ministerpräsident in Preußen) neugewählt und die von ihm berufenen Mitglieder des Gesamtministeriums bestätigt hat." Die Auslegung des Artikels 59 II Pr.Verf. hat ergeben, daß das in seiner Gesamtheit zurückgetretene Ministerium die laufenden Geschäfte bis zur Uebernahme durch die Nachfolger nicht nur führen darf, sondern sogar die Pflicht hat, diese Geschäfte bis zur Schaffung einer neuen Regierung weiter zu führen.

Artikel 59 Abs. 2 begründet also für das Geschäftsministerium eine Amtspflicht, er stellt eine Zwangsnorm dar [10]).

[9]) Vgl. die Fußnote auf S. 18.

[10]) Die gleiche Meinung vertreten: Vogels zu Art. 59, Anm. 3, S. 148; Stier-Somlo im Arch. d. öffentl. Rechts,

§ 7.

Es fragt sich nun, ob ein solches Ministerium, das bei seiner Weigerung, die laufenden Geschäfte weiter zu führen, beharrt, zur Pflichterfüllung gezwungen werden kann. Die Anwendung physischen Zwanges steht selbstverständlich außerhalb jeder Erörterung. Ministerpräsident Marx vertritt in einer Rede vor dem Ständigen Ausschuß des Preußischen Landtags [1]) den Standpunkt, daß ein Mitglied des Geschäftsministeriums gezwungen werden kann, die laufenden Geschäfte weiter zu führen, falls es seine Tätigkeit einstellen wollte. Er äußert sich jedoch nicht darüber, auf welche Weise er diesen Zwang verwirklicht wissen will. Dies soll nun im Folgenden den Gegenstand der Untersuchung bilden.

Gibt es eine gesetzliche Grundlage für die Anwendung von unmittelbaren Zwangsmaßnahmen, und wer wäre für ihre Anwendung gegen die Minister zuständig?

Zunächst wird zu prüfen sein, ob es im preußischen Staate ein Organ gibt, das etwa vermöge seiner dem Ministerium übergeordneten verfassungsrechtlichen Stellung die in Demission befindliche Regierung zur einstweiligen Weiterführung der Geschäfte zwingen kann, dieser gegenüber also die Funktionen einer Aufsichtsbehörde wahrzunehmen berechtigt ist. In Frage käme der Preußische Landtag und, wenn dieser zur Zeit des Rücktritts des Ministeriums nicht versammelt ist, der Ständige Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber dem Staatsministerium (Art. 26 Pr.Verf.) sowie der Staatsrat. Es ist bereits festgestellt worden, daß das Staatsministerium nicht das Staatsoberhaupt des Preußischen Staates darstellt. Es bleibt also zu untersuchen, ob das Kabinett dem Landtag gleichgeordnet oder gar untergeordnet ist.

Ueber dem Ministerium und dem Landtag steht als erstes und oberstes Staatsorgan die Gesamtheit des Volkes als Trägerin der Staatsgewalt (Art. 2 Pr.Verf.). Da das Volk

---

Bd. 9, N.F., S. 213/14 und Giese-Volkmann zu Art. 59, II, S. 187.

[1]) Am 27. 3. 1925 aus dem amtl. preuß. Pressedienst.

wegen seines zu großen Umfanges nicht alle Aeußerungen der Staatsgewalt in seiner Gesamtheit unmittelbar auszuüben in der Lage ist, bedient es sich zur Ausführung der meisten die Staatsgewalt betreffenden Handlungen besonderer Organe. Ausgenommen sind das Volksbegehren, der Volksentscheid und die Wahl des Landtags, Handlungen, die unmittelbar von der Gesamtheit des Volkes vorgenommen werden. Das Volk äußert unmittelbar seinen Willen durch das Organ der Gesetzgebung, den Landtag, durch das Organ der Vollziehung, das Staatsministerium und durch das Organ der Rechtspflege, die Gerichte. Der Ministerpräsident, primus inter pares im Staatsministerium, wird vom Landtag gewählt (Art. 45). Das Staatsministerium als solches sowie jeder einzelne Minister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Volkes, das dieses durch den Landtag bekundet (Art. 57). Auch hat der Landtag das Recht, jeden Minister vor dem Staatsgerichtshof wegen schuldhafter Verfassungs- oder Gesetzesverletzung anzuklagen (Art. 58). Die dem Landtag in den Artikeln 45, 57, 58 Pr.Verf. zustehenden Befugnisse scheinen zunächst auf seine Ueberordnung über das Staatsministerium hinzudeuten. Rein tatsächlich gestaltet sich auch das Verhältnis zwischen Landtag und Regierung in dieser Weise. Der Ministerpräsident wird bestrebt sein müssen, bei Ernennung der Staatsminister nur solche Persönlichkeiten zu berücksichtigen, die gewillt sind, ein Regierungsprogramm innezuhalten, das dem Ministerpräsidenten bei seiner Wahl von der Landtagsmehrheit, wenn auch ohne staatsrechtliche Bindung, vorgeschrieben zu werden pflegt. Würde er die einzelnen Ministerposten mit Personen besetzen, die dem Landtag nicht genehm sind, so wäre die Folge, daß den Ministern und ihm das Vertrauen entzogen wird; die Staatsminister müßten zurücktreten, desgleichen der Ministerpräsident, sofern er von seinem Recht, die Auflösung des Landtags zu beantragen, keinen Gebrauch macht (Art. 57 VI Pr.Verf.). Sodann hat das gesamte Staatsministerium jederzeit den Ausspruch des Mißtrauenvotums seitens des Landtags zu befürchten, wenn es sich bei seinen Regierungshandlungen in bewußten Gegensatz zu der politischen Einstellung der Land-

tagsmehrheit setzt. Soweit die politische Stellung des Kabinetts zum Landtag, mit anderen Worten die politische Abhängigkeit des Staatsministeriums vom Landtag.

Für die Untersuchung der Frage, ob der Landtag als Aufsichtsbehörde gegenüber dem Kabinett zu betrachten ist, ist jedoch allein die staatsrechtliche Stellung des Ministeriums zum Landtag maßgeblich. Zur Anwendung von Zwangsmitteln gegen die Minister in Form von Geldstrafen wäre der Landtag nur befugt, wenn ihm ausdrücklich in der Verfassung die Stellung einer dem Staatsministerium vorgesetzten Behörde zuerkannt sein würde. Wäre das Staatsministerium vom Landtag abhängig, wäre es also in rechtlicher Beziehung der Handlanger des Landtags, der nur die Aufträge seines Dienstherrn ausführt, so würde damit Artikel 57 in der preußischen Verfassung überflüssig sein. Die Mitglieder der Regierung wären dann gleich den früheren Staatssekretären abhängig, die ersteren vom Landtag, die letzteren vom früheren Reichskanzler, aber für ihre Handlungen unverantwortlich, da die Verantwortung, so wie sie einst dem Reichskanzler oblag, jetzt vom Landtag selbst zu tragen wäre. Das Ministerium, mithin auch die einzelnen Minister, sind in staatsrechtlicher Hinsicht aber dem Landtag durchaus gleichgestellt. Art. 47 weist der Regierung ihre eigenen Aufgaben zu. Sie ist zwar für ihre Handlungen dem Landtag verantwortlich (Art. 57), aber sonst von ihm unabhängig [2]). Da man im Endergebnis zu einer staatsrechtlichen Gleichstellung des Ministeriums zum Landtag kommt, scheidet somit auch der Ständige Ausschuß unter diesem Gesichtspunkt aus.

Aber auch der Staatsrat kommt als Aufsichtsbehörde des Ministeriums nicht in Frage, wenn er auch gemäß Art. 40 Abs. 1 vom Staatsministerium über die Führung der Staatsgeschäfte auf dem laufenden zu halten ist. Art. 40 verleiht dem Staatsrat lediglich ein Recht auf Information durch das Ministerium, nicht aber ein besonderes Kontroll- oder Mit-

[2]) Waldecker: Zu Art. 46, Anm. 2, S. 142; Stier-Somlo i. Arch. f. ö. R., Bd. 9, N.F., S. 214.

wirkungsrecht[3]). Das Informationsrecht reicht jedoch keineswegs aus, um den Staatsrat als dem Ministerium übergeordnet erscheinen zu lassen.

§ 8.

Es bestehen jedoch zwei Möglichkeiten, die Mitglieder des Geschäftsministeriums für ihre Amtspflichtverletzung zur Verantwortung zu ziehen, mit anderen Worten die zurückgetretene Regierung zur Weiterführung der laufenden Geschäfte zu zwingen, sofern diese vermeiden will, daß gegen sie von diesen beiden Möglichkeiten Gebrauch gemacht wird.

Hier empfiehlt es sich, zunächst in kurzen Zügen die verschiedenen Arten der sogenannten Ministerverantwortlichkeit zu streifen.

Die preußischen Staatsminister sind zivilrechtlich und strafrechtlich vor den ordentlichen Gerichten wegen Rechtsverletzungen, die sie sich haben zu Schulden kommen lassen, verantwortlich. Sie sind in dieser Hinsicht allen anderen Staatsbürgern gleichgestellt. Die Minister haben nicht etwa, ähnlich den Abgeordneten des Landtags (Art. 37 Abs. 1 u. 2 R.V.) das Recht der Immunität, d. h. daß sie weder zivilrechtlich noch strafrechtlich verantwortlich gemacht werden können. Vielmehr gilt für die Mitglieder der preußischen Regierung der Grundsatz des Artikels 109 Abs. 1 R.V., der besagt, daß „alle Deutschen vor dem Gesetze gleich" sind, sowie die Bestimmung des Artikels 105 Satz 2 R.V., daß „niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden darf". Diese beiden Sätze stellen die allgemeine Grundlage für die zivilrechtliche Ministerverantwortlichkeit dar. Die später noch zu behandelnden Rechtsnormen betreffend die Haftpflicht der Minister gegenüber dem Staat und „Dritten" dienen nur der Geltendmachung der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit der Kabinettsmitglieder. Die bürgerlichrechtliche Haftung der Minister stellt gegenüber der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit des einzelnen Staatsbürgers keine Besonderheit dar, sondern trägt den gleichen Charakter wie die letztere. Aus

[3]) Waldecker: Zum 4. Abschnitt, S. 110.

diesem Grunde hat auch das Schrifttum [1]) der zivil- und auch strafrechtlichen Ministerverantwortlichkeit keine besondere Beachtung geschenkt, sondern sich lediglich auf die Feststellung beschränkt, daß die Minister den gleichen Zivil- und Strafgesetzen unterliegen wie jeder andere Staatsbürger. Es hat aber ausführlich die besonderen Arten der Ministerverantwortlichkeit behandelt. Der Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte ist jeder Bürger unterworfen, folglich auch der Minister. Da aber gerade bei dem Minister kraft des ihm durch die Verfassung zugesprochenen umfangreichen Tätigkeitsfeldes das Maß der Verantwortlichkeit bei weitem das des einzelnen Staatsbürgers übersteigen muß, konnte die allgemeine Verantwortlichkeit in zivil- und strafrechtlicher Hinsicht nicht ausreichen. Aus diesem Grunde [2]) besteht außerdem für den Minister eine politische und staatsrechtliche Verantwortlichkeit. Die eine ist im Artikel 57, die andere im Artikel 58 der preuß. Verfassung festgelegt. Dagegen unterliegen die Minister nicht der disziplinaren Verantwortlichkeit, die für die anderen preußischen Staatsbeamten besteht, denn es fehlt in Preußen die übergeordnete Disziplinarbehörde, die die Minister insoweit zur Verantwortung ziehen könnte. Es liegt daher nahe, sowohl in der politischen als auch in der juristischen (staatsrechtlichen) Ministerverantwortlichkeit einen Ersatz für die nicht in Anwendung zu bringende disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit zu erblicken. Bezüglich der politischen Verantwortlichkeit wird man dies jedoch verneinen müssen. Die Pflicht, die Art. 57 Abs. 1 Satz 1 Pr.V. dem Staatsministerium auferlegt, trägt rein parlamentarischen Charakter. Dem Volk ist verfassungsrechtlich die Befugnis gegeben, durch seinen Repräsentanten, den Landtag, der Exekutive für ihre Handlungen im Falle der Mißbilligung das Mißtrauensvotum auszusprechen. Diese parla-

---

[1]) Anschütz: Zu Art. 59, R.V., Anm. 3, S. 196; v. Frisch: S. 165/166; Fülster: § 96, 2a, b, S. 497; Giese: Zu Art. 59, Anm. 3, S. 186/187; Huber: Zu Art. 58, I, S. 116; Lucz: S. 36; Passow: S. 16; Poetzsch: Zu Art. 59 R.V.; Vogels: Zu Art. 48, Anm. 2, S. 145; Waldecker: Zu Art. 67, Anm. 3, S. 200.

[2]) Vgl. Lucz: S. 34 ff.; Passow: S. 3 ff.

mentarische Verantwortlichkeit des Staatsministeriums gegenüber der Volksvertretung ist durch das spezifisch verfassungsrechtliche Verhältnis von Regierung und Landtag zueinander bedingt. Obwohl verfassungsmäßig das Ministerium der Volksvertretung nicht untergeordnet ist, besteht im Rahmen von Art. 57 Pr.V. ein gewisses Kontrollrecht des Landtags über die Regierung, das aber keineswegs die Befugnisse einer Disziplinarbehörde enthält.

Dagegen ist m. E. die im Art. 58 Pr.Verf. festgelegte Ministerverantwortlichkeit als Ersatz für die fehlende Disziplinarverantwortlichkeit anzusehen. Die rechtliche Natur der juristischen Ministerverantwortlichkeit ist im Schrifttum jedoch bestritten. Mohl[3]) schreibt der Ministeranklage und dem Verfahren vor dem Staatsgerichtshof rein strafrechtlichen Charakter zu und behandelt in kasuistischer Weise[4]) die seines Erachtens möglichen Strafarten für schuldhaftes Verhalten der Minister im Amte. Hauke[5]) kommt in seiner „Lehre von der Ministerverantwortlichkeit" ebenfalls zu der Bejahung der strafrechtlichen Natur einer Ministeranklage vor dem Staatsgerichtshof. Wenn auch „jede strafrechtliche Bestimmung aus zwei wesentlichen Teilen, und zwar aus der Erklärung einer bestimmten Handlung für unrecht und aus der auf das Begehen einer solchen Handlung gesetzten Strafandrohung bestehe, so könne sich auch einmal das Schwergewicht einer strafrechtlichen Anordnung in dem einen Teil konzentrieren". Gerade bei der Beurteilung des Ministers vor dem Staatsgerichtshof sei der Zweck ins Auge zu fassen, ein gewisses Verhalten als Unrecht zu bezeichnen, die Strafe aber als Nebensache aufzufassen. Dagegen vertreten Pistorius[6]), Passow[7]), Anschütz[8]), Waldecker[9]) und Giese-Volkmann[10]) die Meinung, daß das dem Ver-

[3]) Mohl: § 2, S. 28—36.
[4]) Derselbe, S. 545 ff.
[5]) Hauke: S. 19—22.
[6]) Pistorius: § 50, S. 186/87.
[7]) S. 19.
[8]) Zu Art. 59 R.V., Anm. 3, S. 196.
[9]) Zu Art. 58 Pr.V., Anm. 2, S. 166.
[10]) Zu Art. 58 Pr.V., Anm. 3, S. 185.

fahren vor dem Staatsgerichtshof zugrunde zu legende Recht nicht Straf-, sondern Staatsrecht sei. Hatschek[11]) erblickt in der Prozeßart der Ministeranklage gemäß Art. 58 Pr.Verf. ein Indiz für die staatsrechtliche Natur dieses Verfahrens. Die Hauptunterschiede des Straf- und Verwaltungsprozesses beständen darin, daß letzterer ein „Antragsprozeß", ersterer dagegen ein „Tatbestandsprozeß" sei. Die von dem Landtag gem. Art. 58 Abs. 1 Pr.Verf. zu erhebende Anklage sei grundlegend für die Entstehung des Prozesses, es handele sich also um einen Antragsprozeß. Samuely[12]) hält die Verantwortlichkeit der Minister ihrer Natur nach für eine disziplinare. Eine kriminelle Strafe könne nur da eintreten, wo ein Gesetz den Tatbestand der verbrecherischen Handlung festgesetzt und mit bestimmter Strafe bedroht hat; zur disziplinaren Ahndung sei es nicht notwendig, daß die Pflicht gesetzlich spezialisiert sei, denn das Amt an sich sei die Quelle zahlreicher Pflichten. Sowohl bei der (gerichtlichen) Ministerverantwortlichkeit wie bei der disziplinaren Verantwortlichkeit aller Staatsdiener handele es sich „um Sicherung einer pflichtgemäßen und guten Regierung und Verwaltung, um gewissenhafte Erfüllung staatsdienerlicher Pflichten und den Schutz des Staates gegen schlechtgesinnte, ungetreue, ungeschickte und unfähige Staatsdiener. Das Recht der Beurteilung der ministeriellen Pflichtverletzungen und die Verhängung der Disziplinarahndungen müsse jedoch einem von Regierung und Volksvertretung unabhängigen ‚Disziplinargerichtshof' übertragen werden." Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und der gemäß Artikel 58 preußische Verfassung noch zu bildende Landesstaatsgerichtshof würden diesem von Samuely geforderten Disziplinargerichtshof entsprechen. Lammers[13]) kommt in seinem Kommentar zum Gesetz über den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich vom 9. Juli 1921 zu dem Ergebnis, daß das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof ein auf die Reichsverfassung sich gründendes Verfahren sui generis, eine „Art Disziplinarverfahren"

[11]) Inst. III, S. 660—663.
[12]) S. 88/91.
[13]) § 2, Anm. 4c, S. 25.

sei. Es liege jedoch kein reines Disziplinarverfahren gegen den Reichskanzler und die Reichsminister vor, da diese „bei dem parlamentarisch-demokratischen Regierungssystem in der Regel keine Beamten seien und daher dem Beamtendisziplinarrecht nicht unterständen".

Im Ergebnis stimme ich mit Lammers überein, jedoch nicht in der Begründung. Ob es sich um Reichsminister oder preußische Minister handelt, bleibt für diese Untersuchung unbeachtlich. Zu Beginn meiner Ausführungen habe ich den Beweis zu erbringen versucht, daß die Mitglieder des preußischen Staatsministeriums tatsächlich „Beamte" sind, und zwar „besonderer Art". Ihre Sondereigenschaft wirkt sich u. a. gerade darin aus, daß das Ministerium als oberste leitende und vollziehende Behörde keiner Disziplinarbehörde untergeordnet ist und daher dem Disziplinarrecht der anderen Staatsbeamten nicht unterworfen sein kann. Wenn trotzdem die Verfassung dem der Reichsregierung gleichgeordneten Staatsorgan, der Volksvertretung, das Recht einräumt, das Ministerium wegen schuldhafter Verfassungs- oder Gesetzesverletzung vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen, so ist hierdurch das infolge der Nichtanwendbarkeit der disziplinaren Verantwortlichkeit der anderen Staatsbeamten enstandene Vacuum beseitigt. Insbesondere weisen die vom Staatsgerichtshof gegen die unter Anklage stehenden Minister zu ergreifenden Strafmaßnahmen eine bedeutende Aehnlichkeit mit den Disziplinarstrafen der übrigen Beamten auf, z. B. das Erkennen auf Verlust des Amtes, möglicherweise der Fortfall des Ruhegehaltes. Wenn die Ministeranklage vor dem Staatsgerichtshof ihrer rechtlichen Natur nach auch nicht rein disziplinär ist, so weist sie doch eine so große Verwandtschaft mit dem Disziplinarstrafrecht auf, daß sie m. E. als Ersatz für die fehlende disziplinäre Verantwortlichkeit der anderen Staatsbeamten zu betrachten ist.

§ 9.

Das gesamte Kabinett sowie jeder einzelne Minister haben ihre Geschäfte so zu führen, daß sie von der Landtags-

mehrheit gebilligt werden können, mit anderen Worten, daß sie ständig vom Vertrauen des Landtags getragen sind. Handeln das Kabinett oder der Minister dieser Bestimmung zuwider, so machen sie sich politisch verantwortlich. Die Mittel zur Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit durch den Landtag sind dagegen andere als die der gerichtlichen Verantwortlichkeit. Der Landtag kann von seinem Recht, die Minister zur politischen Verantwortlichkeit zu ziehen, auf verschiedene Weise Gebrauch machen, und zwar durch Interpellationen (sogenannte große oder förmliche Anfragen), Fragen (sogenannte kleine Anfragen)[1]), parlamentarische Rechnungslegung, Etatsbemängelung und Einsetzung von Untersuchungskommissionen. Das wirksamste Mittel, das dem Landtag gegen Kabinett und Einzelminister zur Verfügung steht, ist der Ausspruch des Mißtrauensvotums (Art. 57). Im Regelfalle wird der Landtag einem Normalministerium, das also noch nicht zurückgetreten ist, das Mißtrauen aussprechen. Der Landtag hat es aber auch in der Hand, einem sogenannten Geschäftsministerium, ebenso wie er durch nachträgliche Indemnität die Ueberschreitung gewisser Befugnisse billigen kann, seine Mißbilligung auszusprechen. Das wird zwar nicht wie bei einem Normalministerium zur Folge haben können, daß die betreffenden Minister vorübergehend aus dem Amte entfernt werden, weil sich die Mitglieder eines Geschäftsministeriums eben nicht mehr ordnungsmäßig im Amte befinden. Immerhin besteht doch die Möglichkeit, daß die Minister des in Demission befindlichen Kabinetts durch die Mißbilligung des Landtags sich veranlaßt sehen, den Wünschen der Volksvertretung entgegenzukommen. Wenn auch nicht anzunehmen ist, daß das Geschäftsministerium jetzt plötzlich bei der weiteren Abwicklung der laufenden Geschäfte in vollem Umfange dem Landtag nachgeben wird, so kann es doch bemüht sein, bis zum Amtsantritt der Nachfolger erneuten Unstimmigkeiten mit der Volksvertretung dadurch aus dem Wege zu gehen, daß es sich bei seiner ferneren Tätigkeit äußerster Zurückhaltung befleißigt.

[1]) Hatschek: Institutionen, Bd. III, S. 612.

Ueber die rechtliche Natur der auf den Artikeln 57 und 58 Pr.Verf. beruhenden Arten der Ministerverantwortlichkeit ist bereits gesprochen worden. Es fragt sich jetzt, in welchem Verhältnis, in welcher Wirkung die politische zur rechtlichen Ministerverantwortlichkeit steht. Waldecker[2]) kommt zu dem Ergebnis, daß „für das Leben vor allem die über die Vertrauensfrage rasch und scharf schneidende Klinge der politischen Verantwortlichkeit entscheidend" sei, „der gegenüber die staatsrechtliche Verantwortlichkeit wegen des mit ihrer Geltendmachung verknüpften Apparats stets ein ‚hölzernes Schwert' darstelle" Artikel 57 Abs. I Pr.Verf. berechtigt zwar den Landtag, dem Staatsministerium oder einem einzelnen Minister durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen zu entziehen. Wird ein solcher Beschluß gefaßt, so müssen die davon betroffenen Minister zurücktreten (Art. 57 Abs. VI Pr.Verf.). Würden jedoch die von dem Mißtrauensvotum betroffenen Minister ihren Rücktritt verweigern, so würde sich die „scharf schneidende Klinge der politischen Verantwortlichkeit" durchaus nicht als so unwiderstehlich erweisen, denn Art. 57 bietet allein dem Landtag noch keine Handhabe, die betreffenden Minister aus ihrem Amte zu entfernen. Vielmehr greift hier erst die staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit in ihrer sogenannten „prophylaktischen Funktion" ein[3]), indem sie gemäß Art. 58 Pr.Verf. den Landtag berechtigt, die in ihrer Weigerung verharrenden Minister wegen schuldhafter Verfassungsverletzung vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen. Erst durch das Urteil des Staatsgerichtshofs kann gegen die Minister rechtskräftig auf Enthebung vom Amte erkannt werden.

Die im Parlament ihren Abschluß findende politische Ministerverantwortlichkeit wird „in der Regel nicht"[4]) Verfassungs- und Gesetzesverletzungen, sondern Meinungsverschiedenheiten politischer Art zwischen Landtag und Staatsministerium, insbesondere Zweckmäßigkeitsfragen der Ver-

---

[2]) Zu Art. 58 Pr.Verf., Anm. 3, S. 166.
[3]) Hatschek: Inst. II, § 33, S. 471 oben.
[4]) Anschütz: R.V. zu Art. 59, Anm. 1, S. 196.

waltung nachzuprüfen haben[5]). Hierin liegt der Unterschied zur staatsrechtlichen Ministerverantwortlichkeit, die sich ausschließlich auf Rechtsverletzungen bezieht. Da es sich in dem zur Behandlung stehenden Fall um die Verweigerung einer auf Art. 59 Pr.Verf. begründeten Amtspflicht handelt, könnte der Landtag zwar dem Geschäftsministerium wegen dieser Unterlassung sein Mißtrauen aussprechen. Ob die Minister hierdurch bewogen werden, ihre bis dahin verweigerten Amtshandlungen nachzuholen, erscheint jedoch fraglich.

§ 10.

Praktisch bedeutsam würde hier erst die staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit eingreifen. Sie betrifft Rechtsfragen, die in einem förmlichen Gerichtsverfahren zur Entscheidung gelangen, im Gegensatz zur politischen Verantwortlichkeit, einer Angelegenheit, die nur vor dem Landtag ausgetragen wird. Zuständig ist ein besonderes Gericht, der sogenannte Staatsgerichtshof. Der Antrag auf Erhebung der Anklage vor dem Staatsgerichtshof muß von mindestens 100 Mitgliedern des Landtags unterzeichnet sein und bedarf der Zustimmung der für Verfassungsänderungen vorgesehenen Mehrheit (Art. 58 Abs. 1). Gegenstand der Anklage kann nur schuldhafte Verletzung der Verfassung oder der Gesetze durch die Minister sein. Im Reich findet die Geltendmachung der staatsrechtlichen Ministerverantwortlichkeit vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich statt (Art. 59 R.V.). Das Staatsgerichtshofgesetz vom 9. Juli 1921 regelt das Verfahren vor demselben. Auch die preußische Verfassung sieht im Artikel 58 Abs. 2 die Schaffung eines Landesstaatsgerichtshofes vor, dessen Zusammensetzung, Zuständigkeit und Verfahren gesetzlicher Regelung bedarf. Aber das im Artikel 58 Abs. 2 angekündigte Gesetz ist bis heute noch nicht erlassen. Es besteht zur Zeit der gleiche Rechtszustand auf diesem Gebiet wie unter der alten preußischen Verfassung vom 31. 1. 1850.

---

[5]) Waldecker: Zu Art. 58 Pr.Verf., Anm. 2, S. 166; Giese-Volkmann: Zu Art. 57 Pr.Verf., Anm. 1, S. 179/180.

Auch dort ist im Artikel 61 Abs. 2 ein Gesetz in Aussicht gestellt worden, welches das Verfahren der Ministeranklage regeln sollte, aber niemals erlassen worden ist. Artikel 58 Pr. Verf. ist also bis zum Erlaß des in Abs. II angekündigten Gesetzes lex imperfecta. § 15 R.St.G.H.Ges. sieht zwar vor, daß für Verhandlung und Entscheidung über Anklagen der Volksvertretung eines Landes gegen dessen parlamentarisch verantwortliche Regierungsmitglieder der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich zuständig sein soll, wenn ihm diese Befugnis durch Landesgesetz übertragen ist. Da Preußen aber von diesem Recht noch keinen Gebrauch gemacht hat, kommt man zu dem Ergebnis, daß zur Zeit die staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit zwar auf dem Papier steht, aber tatsächlich noch nicht geltend gemacht werden kann. Dieser Umstand ist für die zur Erörterung stehende Frage jedoch nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Beachtlich bleibt trotz allem, daß die preußische Verfassung dem Landtag das Recht eingeräumt hat, jeden Minister, der schuldhaft die Verfassung oder die Gesetze verletzt hat, also z. B. seiner auf Artikel 59 Abs. 2 Pr.Verf. beruhenden Amtspflicht nicht nachgekommen ist, vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen. Die Verwirklichung dieser Befugnis der Volksvertretung ist nur eine Frage der Zeit.

Das Urteil des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich soll grundsätzlich nur dahin lauten, daß der Angeklagte schuldhaft eine bestimmte Vorschrift der Verfassung oder eines Gesetzes verletzt hat oder von der Anklage frei zu sprechen ist. Soweit der schuldige Minister noch im Amt ist, kann er seines Amtes für verlustig erklärt werden (§ 12 R.St.G.H.Ges.). Sollte das noch zu schaffende Staatsgerichtshofgesetz für Preußen die gleiche Bestimmung wie § 12 R.St.G.H.Ges. aufnehmen, so würde das Urteil in dem Sinne gefällt werden, daß die Mitglieder des Geschäftsministeriums schuldhaft den Artikel 59 II Pr.Verf. verletzt haben. Schuldhaft hätten die zurückgetretenen Minister insofern gehandelt, als ihnen bekannt sein mußte, daß Art. 59 II eine Zwangsnorm darstellt, also für sie eine Amtspflicht begründet. Von einer Zwangsvollstreckung analog dem Zivilprozeß in der

Weise, daß sie nunmehr zur Erledigung der laufenden Geschäfte gezwungen werden könnten, kann natürlich keine Rede sein. Der Urteilsspruch würde sich hauptsächlich als ein Werturteil darstellen, das einen Mangel an Pflichtbewußtsein seitens des Geschäftsministeriums aufdeckt.

§ 11.

Auf die strafrechtliche Ministerverantwortlichkeit habe ich im Rahmen dieser Abhandlung nicht näher einzugehen, denn ein Verstoß gegen Artikel 59 II Pr.Verf. stellt nicht gleichzeitig die Verletzung einer Strafrechtsnorm dar.

Berücksichtigt man also, daß zur Zeit die Erhebung einer Anklage vor dem Staatsgerichtshof noch nicht erfolgen kann, so bleibt als letzte und wirksamste Möglichkeit das im Artikel 59 II enthaltene „zwingende Recht" aufzuzeigen, die Geltendmachung der zivilrechtlichen Ministerverantwortlichkeit, d. h. die Inanspruchnahme der Mitglieder des Geschäftsministeriums für die Schäden, die dem Staate oder Privatpersonen durch die Weigerung der Minister, die laufenden Geschäfte weiter zu führen, entstanden sind.

Hierbei ist zunächst zu prüfen, ob die Minister in einem solchen Zivilprozeß überhaupt passiv legitimiert sind. Dieser Rechtsstreit setzt zwei Parteien, den Kläger und den Beklagten voraus, also zwei Rechtssubjekte. Da nach der Organtheorie [1]) die Minister Organe des preußischen Staates sind, erscheint es zunächst zweifelhaft, ob sie nach dieser Theorie die Stellung von Beklagten einnehmen können. Staat und Staatsorgan bilden ein und dieselbe Person, also auch das gleiche Rechtssubjekt, so daß der Staat als Kläger handelnd durch eins seiner Organe ein anderes Organ, das Ministerium, d. h. einen Teil seiner selbst verklagen würde.

Der Grundgedanke der Organlehre besteht darin, daß eine Verbandsperson (Staat) nur durch natürliche Personen wollen und handeln kann. Die Handlungen, die die Einzel-

[1]) Helfritz: Allg. Staatsrecht, V, S. 40 ff.; Derselbe: Vertretung der Städte und Landgemeinden, S. 36 ff.

person im Rahmen der Organisation (Verfassung) der Verbandsperson vornimmt, stellen sich nicht als Handlungen der Einzelperson dar, sondern sind als Willensäußerungen der Verbandsperson mit unmittelbar verpflichtender und berechtigender Wirkung gegen und für diese anzusehen. Die natürliche Person ist lediglich ein Werkzeug in den Händen der Verbandsperson. Das Organ versieht als solches nur die Funktionen, zu denen es befähigt ist, nicht dagegen Rechte und Pflichten. Denn nur Rechtssubjekte, nicht Organe können Rechte und Pflichten erfüllen. Jedoch sind den Organträgern auf Grund von Gesetzesbestimmungen im allgemeinen und durch die Körperschaftsverfassung im besonderen Rechte und Pflichten zur Ausübung der aus der Organstellung sich ergebenden Aufgaben gesetzt. Es ist also scharf zu unterscheiden zwischen dem Staatsorgan und dem Organträger, d. h. der mit dem Amt bekleideten Einzelperson. Nach außen, dem Publikum gegenüber, verrichtet das Organ staatliche Funktionen und hat nicht die Stellung eines Rechtssubjektes, ist also nicht Träger von Rechten und Pflichten. Im Innenverhältnis, dem Staat gegenüber ist das Individuum, der Organträger, zur Wahrnehmung der staatlichen Funktionen berechtigt und verpflichtet. Wie der private Organträger gegen die Verbandsperson einen Anspruch auf Berücksichtigung seiner wohlerworbenen Rechte hat, so ist die Verbandsperson ihrerseits berechtigt, die Einzelperson zu belangen, wenn diese die ihr auf Grund der Organschaft obliegenden Verrichtungen ungenügend oder überhaupt nicht ausführt. In diesem Falle steht in der Tat der Körperschaft, dem Staat, ein Individuum, das Träger von Rechten und Pflichten ist, gegenüber. Es besteht also auch ein Rechtsverhältnis zwischen dem Staat und dem privaten Organträger. Bei dieser Unterscheidung zwischen dem Staatsorgan als Teil der Verbandsperson und dem persönlichen Träger dieser Organschaft läßt auch die Organtheorie die Möglichkeit zu, daß der Staat gegen seine Organe in ihrer Eigenschaft als Privatpersonen Rechtsansprüche erhebt.

Leichter gestaltet sich jedoch die Lösung der Frage der Passivlegitimation der Minister unter Zugrundelegung der

„Stellvertretungslehre", da bei dieser Theorie das Vorhandensein zweier Rechtssubjekte ohne weiteres zu bejahen ist. Gerade in der Rechtssprechung des Reichsgerichtes kommt nicht die Organtheorie, sondern die Stellvertretungslehre zur Anwendung[2]). In der Lehre von der Stellvertretung wird zwischen dem Staat und dem Gesamtministerium bezw. den einzelnen Ministern ein Vertretungsverhältnis angenommen, wie es der bürgerlich-rechtlichen Stellvertretungslehre zugrunde liegt. Der Staat weist seinen Ministern, durch die Verfassungsurkunde, wie im Privatrecht der Vollmachtgeber, die Grenzen an, in welchen sich die Gesamtheit ihrer Rechte und Pflichten bewegt. Die zur Vertretung des Staates berufenen Minister bewahren ihre volle Rechtspersönlichkeit, nur innerhalb der ihnen durch die Verfassung gesetzten Zuständigkeit können sie für den Staat verbindliche und ihn berechtigende Willenserklärungen abgeben. Verletzen sie die ihnen auf Grund des Vertretungsverhältnisses obliegenden Pflichten, so ist ohne weiteres für den Staat der Klageweg gegen seine Vertreter gegeben, die vermöge ihrer vollen eigenen Rechtspersönlichkeit als Beklagte auftreten müssen. Die Untersuchung hat also zu dem Ergebnis geführt, daß die Passivlegitimation der Minister vom Standpunkt der Organtheorie sowie der Stellvertretungslehre zu bejahen ist.

§ 12.

Da es sich um die zivilrechtliche Ministerverantwortlichkeit handelt, sind für die Beurteilung einer Schadensersatzklage des Staates gegen die Minister die ordentlichen Gerichte zuständig[1]). Denn wenn der geschädigte Dritte den an Stelle des Beamten haftenden Staat im Rechtswege und zwar vor den ordentlichen Gerichten belangen kann, der zum Schadensersatz verurteilte Staat hinwiederum gegen den schuldigen Beamten vor dem Zivilgericht Regreß nimmt, ist kein Grund vorhanden, der dagegen sprechen könnte, daß auch der Staat als unmittelbar Geschädigter gegen den Be-

[2]) R.G.Z.: Bd. 44, S. 306 oben; 53, S. 276; 62, S. 31/38; 68, S. 284; 70, S. 118; 79, S. 106/108; 95, S. 347 oben.

[1]) Ebenso bereits Buddeus 1833: S. 25.

amten vor dem ordentlichen Gericht Klage auf Schadensersatz erhebt [2]). Infolge der verschiedenen Arten der Ministerverantwortlichkeit kommen besondere voneinander unabhängige Gerichtshöfe in Frage, mag es sich nun um die zivil- oder strafrechtliche Verantwortlichkeit handeln, oder mag die Verantwortlichkeit staatsrechtlichen Charakter tragen. Aus diesem Grunde hat man im älteren Schrifttum in Erwägung gezogen, ob es praktisch angebracht erscheint, das eine Verfahren in Verbindung mit dem anderen vor ein und demselben Gerichtshof zu erledigen. Da bei der Frage der Ministerverantwortlichkeit der sogenannte Staatsgerichtshof im Gegensatz zu den ordentlichen Gerichten eine besondere Rolle spielt, ist im Schrifttum und auch teilweise in der Praxis der Staatsgerichtshof zur Beurteilung der zivilrechtlichen Ansprüche seitens des Staates oder Dritter gegen den angeklagten Minister für zuständig erachtet, zum mindesten aber die Entscheidung des Zivilrichters von dem Urteil des Staatsgerichtshofes abhängig gemacht worden.

So führt Hauke [3]) in seinem Buche über die „Ministerverantwortlichkeit" als Gründe an, die für Zuweisung des Schadensersatzanspruches an das Staatsgericht (St.G.R.Hof) sprechen, die dadurch erzielte Abkürzung des Zivilprozesses und die Verhinderung der Möglichkeit, daß das Zivilgericht über die Schuldfrage im Staatsprozeß, die etwa als Präjudizialfrage auftritt, abweichend erkennt.

Auf Grund dieser Erwägungen sind wohl auch in dem „Redigierten Grundgesetz" über die Verfassung des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach vom 15. 10. 1850 [4]) und dem Verfassungsgesetz des Fürstentums Reuß j. L. vom 20. 6. 1856 [5]) die Bestimmungen enthalten, daß auf Antrag des Landtags der Zivilpunkt mit zur Entscheidung durch den Staatsgerichtshof zu bringen ist, soweit das Interesse der Landeskasse in Betracht kommt [6]). Für die Zuweisung der

---

[2]) Vgl. Delius im Pr.Verw.Bl. 44, S. 456.
[3]) Hauke: S. 151.
[4]) § 58, II.
[5]) § 115, II.
[6]) Pistorius: S. 115 u. 120.

Schadensersatzansprüche an die ordentlichen Gerichte spricht dagegen die Vermeidung von Verzögerungen, die sonst leicht im Staatsprozesse entstehen könnten, und als besonders wichtiger Umstand der Instanzenverlust, da ja der Staatsgerichtshof als erste und letzte Instanz den Streitfall beurteilen würde.

Mohl[7]) hegt außerdem noch Bedenken gegen die technische Gewandtheit der Mitglieder des Staatsgerichtshofes bei der Lösung von zivilrechtlichen Streitfällen.

Die Frage, ob die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes sich auch auf die Entscheidung von Schadensersatzklagen erstrecken darf, ist durch das Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. 1. 1877 bereits endgültig gelöst, verdiente jedoch m. E. im Rahmen dieser Untersuchung erwähnt zu werden. Seit dem Jahre 1877 ist den Staatsgerichtshöfen die Befugnis entzogen, über Schadensersatzansprüche zu erkennen. Auf Grund der §§ 13, 14 G.V.G. gehören alle Strafsachen und bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten vor die ordentlichen Gerichte, soweit nicht entweder die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichten für sie begründet ist oder reichsgesetzlich besondere Gerichte bestellt oder zugelassen sind. Unter den zugelassenen besonderen Gerichten werden aber die Staatsgerichtshöfe nicht aufgeführt[8]). Letztere haben nur zu erkennen, daß das Verhalten des Ministers schuldhaft war, und gegebenenfalls die Amtsenthebung des Angeklagten auszusprechen.

Für die Beurteilung von Schadensersatzklagen des Staates bezw. Dritter gegen die Minister wird das Landgericht ausschließlich zuständig sein, und zwar ohne Rücksicht auf die Höhe des Streitwertes[9]). Für die Freie Hansestadt Lübeck

---

[7]) Mohl: S. 584, § 6.

[8]) Vgl. hierzu Pistorius, § 46, 6, S. 161.

[9]) Gemäß § 39, Ziffer 3 des Preuß. Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz vom 24. IV. 1878 (G.S., S. 230): „Die Landgerichte sind in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes ausschließlich zuständig: 3) für die Ansprüche gegen öffentliche Beamte wegen Ueberschreitung ihrer amtlichen Befugnisse oder wegen pflichtwidriger Unterlassung von Amtshandlungen.“Vgl. hierzu ferner: Hatschek:

ist in dem Gesetz über die Geltendmachung der vermögensrechtlichen Verantwortlichkeit der Mitglieder des Senates und der Behörden vom 19. 11. 1921 [10]) die Zuständigkeit des Landgerichtes für derartige Klagen ausdrücklich ausgesprochen. In Preußen ist ein Gesetz, das die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder des Staatsministeriums gegenüber dem Staat besonders geregelt hätte, nicht erlassen worden. Das oben angeführte Lübecksche Gesetz vom 19. 11. 1921 war bereits durch Artikel 46 der Lübeckschen Landesverfassung vom 23. 5. 1920 in Aussicht gestellt, in dem es heißt, daß „die zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder des Senats und der Behörden durch ein besonderes Gesetz geregelt wird." Wenn in der preußischen Verfassungsurkunde ebensowenig wie in den Verfassungen der anderen deutschen Staaten mit Ausnahme der Freien Hansestadt Lübeck der Erlaß eines die zivilrechtliche Ministerverantwortlichkeit regelnden Gesetzes angekündigt wird, so ist m. E. daraus nicht zu folgern, daß in Preußen die zivilrechtliche Ministeranklage mangels eines Sepzialgesetzes unzulässig ist.

§ 13.

Im folgenden soll der Beweis erbracht werden, daß auch der preußische Staat oder dritte Personen die Möglichkeit besitzen, ihre Minister zivilrechtlich zu belangen, ohne daß hierfür ein Sondergesetz vorhanden ist.

Es ist hier scharf zu unterscheiden, ob ein „Dritter" oder der Staat die Geschädigten sind.

Durch die Weigerung der zurückgetretenen Minister, die laufenden Geschäfte weiter zu führen, kann ein Dritter, eine Privatperson, in vermögensrechtlicher Hinsicht geschädigt werden. Zwischen Preußen und einem benachbarten außerdeutschen Staate schweben beispielsweise Verhandlungen über die gemeinschaftliche Ausnutzung von Wasserkräften, die sich

---

Verw.Recht, S. 316 und R.G.Z. 40, S. 399, Bd. IX, N.F., S. 329, Gruchots Beiträge, Bd. 28, S. 463.

[10]) § 3 Abs. 2 Lübecksche Gesetzes- und Verordnungssammlung Nr. 161.

teils in Preußen, teils auf ausländischem Gebiete befinden. Für den Bau von Stauwerken, Turbinen usw. ist ein deutsches Unternehmen von dem Preußischen Staatsministerium verpflichtet worden. Danach ist das Ministerium in seiner Gesamtheit zurückgetreten. Der außerdeutsche Staat drängt auf Abschluß des Vertrages. Bedenken gegen das Zustandekommen dieses Vertrages bestehen auf preußischer Seite an sich nicht. Es handelt sich hier um ein dringendes „laufendes Geschäft", zu dem das politische Vertrauen nach Art. 57 offensichtlich nicht gehört, dessen Abwicklung also unbedingte Pflicht des Geschäftsministeriums ist. Letzteres weigert sich aber, den Vertrag zu unterzeichnen. Der völkerrechtliche Partner legt jetzt aus Prestigegründen auf das Zustandekommen des Vertrages keinen Wert mehr. Das deutsche Unternehmen hat aber bereits für den Bau des Stauwerkes Materialien herangeschafft, für die es infolge des Scheiterns der Vertragsverhandlungen keine Verwendung mehr hat. Wer ersetzt ihm diesen Schaden?

Seine Schadensersatzansprüche hat es im Wege der Zivilklage gegenüber dem preußischen Staat geltend zu machen. Die Gesamtheit der Mitglieder des Geschäftsministeriums hat ihre dem Unternehmen gegenüber obliegende Amtspflicht vorsätzlich oder fahrlässig verletzt; denn die Minister hätten dem Unternehmer die Gelegenheit zur Anlage des Stauwerkes, wozu sie ihn verpflichtet hatten, beschaffen müssen. Dies haben sie durch ihre Weigerung, die laufenden Geschäfte zu führen, unmöglich gemacht. Gemäß § 839 Abs. 1 B.G.B. hätten sie den dem Unternehmer daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. § 839 B.G.B. ist jedoch durch Artikel 131 R.V. außer Kraft gesetzt, der bestimmt, daß, „wenn ein Beamter in Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht verletzt, die Verantwortlichkeit den Staat trifft, in dessen Diensten der Beamte steht. Ist der Staat zur Schadensersatzpflicht an das Unternehmen gemäß Art. 131 R.V. rechtskräftig verurteilt, und hat er dem Unternehmen den Schaden ersetzt, so steht ihm seinerseits jetzt ein Regreßanspruch gegen die Gesamtheit der zurückgetretenen Minister gemäß

§ 3 des Preußischen Haftpflichtgesetzes vom 1. 8. 1909 in Höhe der an das Unternehmen getätigten Ersatzleistung zu. Diese Bestimmung des Preuß. Haftpflichtgesetzes ist trotz Artikels 131 R.V. noch in Geltung, da das Gesetz von 1909 nur insoweit durch die Reichsverfassung aufgehoben ist, als es sachlich mit dieser übereinstimmt. Artikel 131 R.V. sagt ausdrücklich, „der Rückgriff gegen den Beamten bleibt dem Staat vorbehalten. Die nähere Regelung liegt der zuständigen Gesetzgebung ob." Da nach Entstehung der Reichsverfassung noch kein neues Haftpflichtgesetz geschaffen worden ist, wird die Regreßfrage noch durch das alte Gesetz von 1909 geregelt [1]). Ist also ein „Dritter" geschädigt, so klagt der von diesem in Anspruch genommene Staat gegen die Minister aus § 3 Pr.H.Pfl.Ges. in Verbindung mit Artikel 131 R.V.

In dem anderen Falle wird durch die pflichtwidrige Amtshandlung, die sich der Beamte zuschulden kommen läßt, der Staat unmittelbar geschädigt. Durch die Weigerung des Geschäftsministeriums, den Vertrag mit dem außerdeutschen Staate zu unterzeichnen, und infolge des dadurch bedingten Scheiterns der Vertragsverhandlungen kann der preußische Staat auch selbst in finanzieller Hinsicht einen schweren Schaden erleiden, insofern als ihm die Ausnutzung der Wasserkräfte an seiner Grenze bedeutend erschwert oder auch ganz unmöglich gemacht wird.

Eine Unterscheidung dieses Falles von dem vorhergehenden ist erforderlich, da der Staat, in dessen Diensten der Beamte steht, nicht als „Dritter" im Sinne des § 839 B.G.B. und Art. 131 I R.V. angesehen werden kann [2]).

In einem solchen Falle bestimmt Art. 80 Abs. 1 des Einführungsgesetz zum B.G.B., daß „soweit nicht im Bürgerlichen Gesetzbuch eine besondere Bestimmung getroffen ist, die landesgesetzlichen Vorschriften über die vermögensrechtlichen Ansprüche und Verbindlichkeiten der Beamten aus dem Amts- oder Dienstverhältnis unberührt bleiben".

Verfügt ein Land nicht über die einschlägigen Vor-

---

[1]) Anschütz: Zu Artikel 131, Anm. 1, S. 346.
[2]) R.G. 92, S. 237.

schriften, so hat es die Grundsätze über den Dienstvertrag entsprechend zur Anwendung zu bringen [3]). Daher bestimmt denn auch § 1 des Lübeckschen Gesetzes vom 19. 11. 1921, daß „die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder des Senates (= Staatsministerium in Preußen) gegenüber dem Staate sich nach den Vorschriften des allgemeinen bürgerlichen Rechtes richtet."

In Preußen dagegen sind hierfür noch die §§ 88—91, 127—145 II 10 des Allgemeinen Landrechtes von 1794 in Geltung [4]). Ergänzungsweise greifen die allgemeinen Vorschriften des B.G.B. in die Bestimmungen des A.L.R. ein [5]). §§ 88, 89, 10 II A.L.R. bestimmen: „Wer ein Amt übernimmt, muß auf die pflichtmäßige Führung desselben die genaueste Aufmerksamkeit wenden. Jedes dabei begangene Versehen, welches bei gehöriger Aufmerksamkeit und nach den Kenntnissen, die bei der Verwaltung des Amtes erfordert werden, hätte vermieden werden können und sollen, muß er vertreten."

Die Vorschriften des Allgemeinen Landrechts regeln die Haftung aller Beamtengruppen gegenüber dem Preußischen Staat.

Die §§ 88—91, 127—145 II 10 A.L.R. finden auf die Haftung von „Beamten" gegenüber dem Staate als unmittelbar Geschädigtem Anwendung. Es bleibt also zu untersuchen, ob die Minister Beamte im Sinne dieser Gesetzesbestimmungen sind. Bereits zum Anfang dieser Abhandlung ist festgestellt worden, daß die Mitglieder des preußischen Staatsministeriums als „Beamte sui generis" zu betrachten sind, besonderer Art insofern, als sie z. B. nicht wie die anderen Beamten ihre Entlassung nachzusuchen haben, sondern selbst von ihrem Posten zurücktreten dürfen (Art 59 Abs. 1 Pr.Verf.) und vermöge ihrer staatsrechtlichen Stellung auch nicht den Disziplinargesetzen unterworfen sind. Es fragt sich jedoch, ob die Ausnahmestellung der Minister

[3]) R.G. 63, S. 430.
[4]) Recht 08, S. 821.
[5]) Brand: S. 579.

unter den Beamten eine Anwendung der obengenannten Gesetze auf sie zuläßt. Dies wird zu bejahen sein, und zwar aus folgenden Gründen: Für die Zuständigkeit der angeführten Bestimmungen des Allgemeinen Landrechts spricht der Wortlaut des § 88 II 10 A.L.R. Hiernach macht sich jeder, „der ein Amt übernimmt", wegen eines Versehens in diesem Amte schadensersatzpflichtig. Es wird hier also weder auf die förmliche Anstellung eines Beamten Gewicht gelegt noch darauf, daß er zu dem Staate in ein Unterwerfungsverhältnis tritt, sondern lediglich auf den Umstand, daß die betr. Person ein Amt übernimmt, d. h. mit der Ausübung hoheitlicher Funktionen betraut worden ist. Insofern kann also auf die Minister trotz ihrer besonderen Beamteneigenschaft § 88 ff. II 10 A.L.R. Anwendung finden. Aber selbst wenn § 88 eng gefaßt nur auf „Beamte" und nicht etwa schon auf die „Träger eines Amtes" anzuwenden wäre, so würden die §§ 88 ff. noch aus einem anderen Grunde für die Mitglieder des Staatsministeriums in Betracht kommen: Das Oberverwaltungsgericht und das Reichsgericht haben anerkannt, daß als „Beamte im Sinne der Reichs- und Landeshaftpflichtgesetze vom 22. 5. 1910 und 1. 8. 1909" alle Personen anzusehen sind, sobald „sie der Staat mit öffentlicher Gewalt, und zwar mit der Gewalt umkleidet hat, in deren Ausübung sie pflichtwidrig handelten" [6]). Der Ministerpräsident und die Staatsminister sind also Beamte im Sinne des preußischen Haftpflichtgesetzes vom 1. 8. 1909. Der Staat haftet dritten Personen für Schäden, die diesen durch Verschulden der Mitglieder der Regierung bei Ausübung der öffentlichen Gewalt entstanden sind. Er unterwirft sich dieser Haftpflicht, indem er ihnen Beamteneigenschaft im Sinne des Landeshaftpflicht-Gesetzes von 1909 zulegt. Wenn aber der Staat gegen sie gemäß § 3 Haftpfl.Ges. von 1909 als „Beamte" im Sinne dieses Gesetzes Regreß nimmt, ist kein wichtiger Grund vorhanden, der dagegen sprechen könnte, daß die Minister als Beamte auch im Sinne derjenigen Gesetzesbestimmungen angesehen werden, die die Haftpflicht

[6]) O.V.G. 74, S. 268; R.G.Z. 104, S. 261; 105, S. 335; 108, S. 416.

gegenüber dem Staat als unmittelbar Geschädigten regeln. Aus diesen Erwägungen heraus sind Ministerpräsident und Staatsminister auch als Beamte im Sinne von §§ 88 ff. II 10 A.L.R. anzusehen.

Das Geschäftsministerium hat sich durch die Weigerung, die laufenden Geschäfte weiter zu führen, eine Verletzung seiner verfassungsrechtlich begründeten Amtspflicht zuschulden kommen lassen. Es ist, wie bereits früher ausgeführt worden ist, seiner rechtlichen Natur nach eine Kollegialbehörde. Bei der Feststellung der Schuldfrage ist hier besonders zu unterscheiden, ob es sich um die Verletzung einer sämtlichen Mitgliedern des Kollegiums oder nur einem einzelnen Mitgliede obliegenden Amtspflicht handelt. Da durch Artikel 59 Abs. 2 Pr.Verf. für das in seiner Gesamtheit zurückgetretene Staatsministerium die Pflicht zur Weiterführung der laufenden Geschäfte begründet wird, trifft alle Mitglieder, wenn sie sich ohne Ausnahme weigern, dieser Amtspflicht nachzukommen, in gleichem Maße ein Verschulden. Im Augenblick der Weigerung haben sämtliche zurückgetretene Minister noch in ihrer Eigenschaft als „Geschäftsministerium" durch Unterlassung notwendiger Amtshandlungen, nämlich der Erledigung der laufenden Geschäfte, ihre Amtspflicht verletzt. Diese Unterlassung hat dann allerdings automatisch zur Folge, daß das Geschäftsministerium nicht mehr besteht. Die Mitglieder des gewesenen Geschäftsministeriums sind daher für den dem Staat am Ende ihrer Tätigkeit als Beamtenkollegium angerichteten Schaden aus den §§ 127, 128 II 10 A.L.R. haftbar. Die Art ihrer Haftung findet im Bürgerlichen Gesetzbuch ihre besondere Regelung. Gemäß § 830 Abs. 1 B.G.B. ist jeder für den Schaden verantwortlich, wenn mehrere durch eine gemeinschaftlich begangene unerlaubte Handlung einen Schaden verursacht haben. Wegen des aus ihrer Amtspflichtverletzung (= unerlaubte Handlung) entstehenden Schadens, für den die Minister nebeneinander verantwortlich sind, haften sie auf Grund von § 840 Abs. 1 B.G.B. als Gesamtschuldner. Inwieweit die Minister den Schaden im Innenverhältnis, d. h. untereinander zu tragen haben, bestimmt § 128 II 10 A.L.R. in Verbindung mit § 426 B.G.B.

§ 14.

Wer käme als Vertreter des Staates im Zivilprozesse gegen die beklagten Minister in Betracht? Bei beiden Klagen, sowohl aus § 3 des Gesetzes von 1909 als auch aus §§ 88 ff. II 10 A.L.R. ist der Staat bestrebt, den ihm durch die Weigerung der zurückgetretenen Minister entstandenen Vermögensschaden von diesen sich ersetzen zu lassen. Da in diesen Prozessen Beklagte die Mitglieder eines gewesenen Ministeriums sind, wird derjenige Minister, der den Staat vermögensrechtlich vertritt, berufen sein, die dem Staat gegenüber bestehende Haftung geltend zu machen[1]). Da es z. B. in Lübeck kein Finanzministerium gibt, ist die Finanzbehörde, oder wenn ein Mitglied der Finanzbehörde beteiligt ist, die Rechnungsbehörde zur Vertretung des Staates berufen[2]). In Preußen dagegen hätte der Finanzminister des neuen Ministeriums als Vertreter des Staates für diesen die Schadensersatzklage gegen die zurückgetretenen Minister anzustrengen.

In beiden Fällen, sowohl bei der Regreßklage aus § 3 des Pr.HaftpflGes., die der Staat anstrengen würde, nachdem er vom geschädigten Dritten im Klagewege in Anspruch genommen worden ist, als auch bei der Klage aus § 88 II 10 A.L.R., bei der der Staat selbst der Geschädigte ist, ist Voraussetzung ein „Verstoß gegen die pflichtmäßige Führung des Ministeramtes (§ 88) bezw. eine Verletzung der den Ministern einem Dritten gegenüber obliegenden Amtspflicht in Ausübung der ihnen anvertrauten öffentlichen Gewalt (§ 3)." Die Amtspflichtverletzung kann in einem Tun bestehen, aber auch in einem Unterlassen, insofern als eine Pflicht zum positiven Handeln bestand und von den Ministern vernachlässigt wurde[3]). Dies ist hier der Fall. Art. 59 Abs. 2 verpflichtet die Gesamtheit der zurückgetretenen Minister zur Weiterführung der laufenden Geschäfte. Ihre Weigerung stellt die Verletzung einer verfassungsmäßig begründeten

---

[1]) Ebenso Rothenbücher, III, 5, S. 45.

[2]) § 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Geltendmachung der vermögensrechtlichen Verantwortlichkeit der Mitglieder des Senates vom 19. 11. 1921.

[3]) Delius: § 9c, S. 138; Mohl: S. 153.

Amtspflicht dar. Fällt die Vornahme des Regierungsgeschäftes, dessen Unterlassung die finanzielle Schädigung des Staates verursacht hat, etwa in das Ressort eines bestimmten Ministers, so befreit dieser Umstand die anderen Minister nicht von ihrer Haftung. Denn alle Mitglieder des ehemaligen Geschäftsministeriums sind für die Abwicklung der dringenden laufenden Geschäfte ohne Rücksicht auf die einzelnen Ressorts in gleicher Weise verantwortlich. Die Minister müssen schuldhaft gehandelt haben, d. h. vorsätzlich oder fahrlässig. Welcher Grad des Verschuldens im Einzelfalle vorliegen könnte, ist Tatfrage und kann hier nicht erörtert werden. Ein schuldhaftes Verhalten wäre bei einem Geschäftsministerium, das sich weigert, die laufenden Geschäfte bis zur Uebernahme durch die neuen Minister weiter zu führen, aber stets zu bejahen. Den vom Staate angestrengten Klagen müßte in beiden Fällen stattgegeben werden.

Diese Schadensersatzklagen vor dem ordentlichen Gericht können unabhängig von einer Anklage vor dem Preußischen Staatsgerichtshof erhoben werden, d. h. beide Verfahren vor dem Zivilgericht und dem Staatsgerichtshof können sich zeitlich neben- oder hintereinander abwickeln. Dies bestimmt § 11 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. 1. 1877, der besagt, daß die straf- und zivilrechtliche Verfolgung öffentlicher Beamten nicht von einer Vorentscheidung des Staatsgerichtshofes abhängig gemacht werden darf. Eine Verurteilung durch den Staatsgerichtshof und durch das Zivilgericht würde nicht gegen den Grundsatz: „ne bis in idem“ verstoßen. Denn der Staatsgerichtshof wird mit der Verfassungsverletzung der zurückgetretenen Minister befaßt, während das Landgericht wegen der dem Staate oder einem Dritten aus dieser Amtspflichtverletzung der Minister entstandenen finanziellen Schädigungen sein Urteil zu fällen hat.

§ 15.

Nach der Feststellung des rechtlichen Charakters des Artikels 59 Abs. II Pr.Verf. bleibt zu erörtern, ob und in welcher Form die anderen deutschen Länder und insbesondere

fremde Staaten in ihren Verfassungsurkunden der Bildung bezw. den Befugnissen und Pflichten eines sog. Geschäftsministeriums Rechnung getragen haben.

Sämtliche deutschen Staaten haben in ihre Verfassungen eine dem Art. 59 II Pr.Verf. entsprechende Bestimmung aufgenommen [1]), teilweise sogar die Pflicht zur Weiterführung der laufenden Geschäfte im Verfassungstext durch Ausdrücke wie: „haben zu führen" — „muß führen usw." präzisiert [2]).

Dagegen finden sich in den Verfassungsurkunden außerdeutscher Länder nur vereinzelt „Anklänge" an die Bestimmung des Art. 59 Abs. II Pr.Verf. So besagt Art. 77 Abs. I der Verfassung der Albanischen Republik vom 7. 3. 1925 [3]) folgendes: „Wenn ein Kabinett in zwei aufeinanderfolgenden Sitzungen ein Vertrauensvotum der Deputiertenkammer (= früherem Abgeordnetenhaus in Preußen) nicht erhält, hat der Präsident der Republik das Recht, die Kammer aufzulösen. Wenn auch die neue Kammer dem Ministerkabinett ein Vertrauensvotum nicht erteilt, muß das Kabinett zurücktreten." Abs. 2: „Minister, die nicht das Vertrauensvotum der bereits aufgelösten Deputiertenkammer erhalten haben, verbleiben im Amte, bis der Konflikt beendigt ist." Die albanischen Minister, die auf Grund von Art. 77 Abs. 2 Alb.V. ihre Geschäfte weiter führen, sind zwar noch nicht zurückgetreten, wie das Geschäftsministerium gemäß Art. 59 Abs. 2 Pr.Verf., haben aber mit diesem gemeinsam, daß auch ihre Tätigkeit nur befristet ist (falls nämlich das Vertrauensvotum der neuen Deputiertenkammer ausbleibt), und daß sie diese Tätigkeit ohne das besondere Vertrauen der Volksvertretung ausüben (was auch in der Regel bei dem preußischen Geschäftsministerium der Fall sein wird). Man könnte auch dieses gemäß Art. 77 Abs. 2 Alb.V. amtierende Ministerium mit dem von Reichskanzler Cuno gebrauchten Ausdruck als „Kabinett der Arbeit" [4]) bezeichnen. M. E. stellt Art. 77 Abs. 2 Alb.V. ebenso wie Artikel 59 Abs. 2

[1]) S. 18 der Arbeit.
[2]) S. 19 der Arbeit.
[3]) Jahrb. d. öffentl. Rechts, Bd. XIV, 1926, S. 487 ff.
[4]) Vgl. S. 17 der Arbeit. § 3.

Pr.Verf. eine Zwangsnorm dar. An sich könnte der Präsident der Albanischen Republik, wenn die Minister nicht bis zur Beendigung des Konfliktes im Amte bleiben wollen, sondern zurücktreten, jederzeit das Vacuum der Regierung ausfüllen, d. h. gemäß Art. 75 Alb.V. neue Minister „ernennen und berufen". Wenn aber der Präsident erst einmal gemäß Art. 77 Abs. 1 Alb.V. von seinem Recht, die Kammer aufzulösen, Gebrauch gemacht und damit zu erkennen gegeben hat, daß ihm an dem weiteren Bestehen der Regierung besonders gelegen ist, so haben die Mitglieder dieser Regierung auch auf ihrem Posten auszuharren, bis ihnen eine parteipolitisch anders zusammengesetzte neue Kammer das Vertrauen ausspricht. Erst mangels eines Vertrauensvotums auch dieser neuen Kammer können und müssen die Minister zurücktreten.

Der Irische Freistaat hat in seiner Verfassung vom 5. 12. 1922[5]) im Artikel 56 eine bemerkenswerte Neuerung geschaffen. Gemäß Art. 51, 54 Ir.V. ist das Ministerkabinett (Executive Council) dem Abgeordnetenhaus (Dâil Eiream) verantwortlich. Das Kabinett muß sich von seinem Amte zurückziehen, wenn es die Unterstützung der Mehrheit des Dâil Eiream verloren hat (Art. 53 Ir.V.). Neben diesem eigentlichen parlamentarischen Kabinett sind im Artikel 56 auch nichtparlamentarische Minister vorgesehen, die allerdings nicht für die Besetzung des Amtes des Ministerpräsidenten und Finanzministers in Betracht kommen. Der Zweck dieser Bestimmung ist leicht ersichtlich. Durch die Schaffung von nichtparlamentarischen Ministerien, die dem Parteiwechsel nicht unterworfen sind, soll eine gewisse Beständigkeit in der Abwicklung der laufenden Geschäfte gewährleistet werden. Dieses „Teilkabinett der Arbeit" verrichtet während des Wechsels der anderen parlamentarisch orientierten Minister die Funktionen eines „reinen Geschäftsministeriums oder Kabinetts der Arbeit".

Auch die Verfassungsurkunde der Tschechoslowakischen Republik vom 29. 2. 1920[6]) befaßt sich mit der Bildung

---

[5]) J. d. ö. R., Bd. XIV, S. 441.
[6]) Jahrb. d. ö. R., Bd. XI, S. 362.

eines Geschäftsministeriums. § 78 Tsch.V. besagt: „Hat das Abgeordnetenhaus (Národní shromáždění) der Regierung das Mißtrauen kundgegeben, oder hat es den Regierungsantrag auf Kundgebung des Vertrauens abgelehnt, so muß die Regierung ihre Demission zu Händen des Präsidenten der Republik überreichen, der bestimmt, wer bis zur Konstituierung einer neuen Regierung die Regierungsgeschäfte führt." Der Präsident der Republik, dem bereits gemäß §§ 64, 70 Tsch.V. generell das Recht der Ernennung und Entlassung der Minister übertragen ist, hat hiernach insbesondere gemäß § 78 Abs. 1 Tsch.V. die Schaffung eines Geschäftsministeriums zu besorgen. Ob die zurückgetretenen Minister zur einstweiligen Führung der Regierungsgeschäfte verpflichtet sind, ist jedoch in der Verfassung nicht bestimmt. Da der Präsident der Republik aber verfassungsmäßig sofort bei der Demission der Normalregierung in der Lage ist, ihm genehme Personen ganz unabhängig von den Wünschen des Národní shromáždění zu Mitgliedern eines Geschäftsministeriums zu ernennen, und da die Verfassung auch in der Auswahl dieser Mitglieder ihm keine besonderen Vorschriften macht, besteht kein zwingender Grund für die Annahme, daß die zurückgetretenen Minister sich für die einstweilige Führung der Regierungsgeschäfte zur Verfügung stellen müssen.

Im Gegensatz zur Tschechoslowakischen Verfassung ist im Bundesverfassungsgesetz der Republik Oesterreich vom 1. 10. 1920 in der Fassung des Bundesgesetzblattes Nr. 367 von 1925 [7]) folgendes bestimmt. Art. 71: „Ist die Bundesregierung aus dem Amte geschieden, so hat der Bundespräsident bis zur Bildung der neuen Bundesregierung Mitglieder der scheidenden Regierung mit der Fortführung der Verwaltung und einen von ihnen mit dem Vorsitz in der einstweiligen Bundesregierung zu betrauen." Auf Grund dieser verfassungsrechtlichen Bestimmung ist nicht nur der Bundespräsident in der Auswahl der Mitglieder für das neu zu bildende Geschäftsministerium auf die zurückgetretene Bundes-

[7]) J. d. ö. R., Bd. XI; Adamowich: Grundriß des österreich. Staatsrechts, S. 200.

regierung beschränkt, es wird m. E. hierdurch auch für die Mitglieder der scheidenden Regierung ausdrücklich eine Pflicht zur vorübergehenden Fortführung der Verwaltung — entsprechend den laufenden Geschäften in Preußen — begründet.

Die Estnische Republik hat in ihr Grundgesetz vom 15. 6. 1920 [8]) (in Kraft getreten am 21. 12. 1920) über die Fortführung der laufenden Geschäfte beim Regierungswechsel zwar keine besonderen Bestimmungen aufgenommen. Dagegen ist diese Frage in der Geschäftsordnung des Riigikogu (Volksvertretung) vom 28. 4. 1921 [9]) (R.T.Nr. 33 1921, Gesetzesnr. 26) unter Kapitel 11: „Amtseinsetzung und Befreiung der Regierung der Republik von ihren Obliegenheiten" geregelt. Ueber den Rücktritt der Regierung hat diese dem dem Präsidium des Riigikogu eine schriftliche Mitteilung zu machen (§ 102). Nach Kenntnisnahme der Rücktrittserklärung beschließt die Volksvertretung, ihren Präsidenten zu beauftragen, Anträge über die Zusammensetzung der Regierung der Republik zu machen (§ 103). Die Amtseinsetzung der Regierung erfolgt dann auf dem Wege der Wahl und offenen Abstimmung und mit einfacher Stimmenmehrheit (§ 104). Bis die Volksvertretung oder mit anderen Worten die verschiedenen Parteien sich über die Zusammensetzung einer neuen Regierung geeinigt haben, können Wochen und Monate vergehen; hierbei ist nämlich in Estland das System der uneingeschränkten Parlamentsherrschaft, das im § 104 der genannten Geschäftsordnung zum Ausdruck kommt, noch besonders zu berücksichtigen [10]). Obwohl die alte Regierung bereits zurückgetreten ist (§§ 102, 103), hat sie während der Zeit, die bis zur Bildung der neuen Regierung verstreicht, ihre Geschäfte weiter zu führen. Dies besagt § 101 der Geschäftsordnung: „Die Regierung der Republik wird erst n a c h der Amtseinsetzung einer neuen Regierung von ihren

---

[8]) J. d. ö. R., Bd. XVI, 1928.

[9]) J. d. ö. R., Bd. XVI, 1928.

[10]) Ebenso besitzt nur noch Oesterreich und die Schweiz (Bundesverf. v. 29. 5. 1874, Art. 96) eine rein parlamentarische Regierung im Gegensatz z. B. zum Deutschen Reich (vgl. Art. 53 R.V.).

Obliegenheiten befreit". Diese Bestimmung stellt also ein Gegenstück zum Art. 59 Abs. 2 Pr.Verf. dar.

Würden sich die Mitglieder der in Demission befindlichen österreichischen Bundesregierung weigern, die vorübergehende Fortführung der Verwaltung zu besorgen, so könnte gegen sie wegen schuldhafter Rechtsverletzung in Ausübung ihrer Amtstätigkeit (d. h. durch Unterlassung der Vornahme von verfassungsmäßig begründeten Amtshandlungen) auf Beschluß des Nationalrates vor dem als Staatsgerichtshof fungierenden Verfassungsgerichtshof Anklage erhoben werden (Art. 142 österr. B.V.G.) In Estland könnte dagegen die Volksvertretung ihre Minister wegen Verletzung des § 101 der Geschäftsordnung vom 28. 4. 1921 vor dem „Staatsgericht" nicht belangen, da gemäß § 27 Estn. Grdgs. vom 15. 6. 1920 nur „Amtsvergehen" Gegenstand einer solchen Anklage sein können.

In der überwiegenden Mehrheit der Verfassungsurkunden außerdeutscher Staaten findet jedoch das sog. „Geschäftsministerium" weder bezüglich seiner Bildung noch bezüglich der Pflichten eines solchen Ministeriums Berücksichtigung, sodaß in diesen Fällen die Weigerung der in Demission befindlichen Regierungen, die laufenden Geschäfte fortzuführen, schwerlich eine Anklage vor den entsprechenden Staatsgerichtshöfen wegen Verfassungsverletzung zur Folge haben kann. Dagegen ist das Institut der besonderen Ministerverantwortlichkeit, sei es nun der parlamentarischen oder der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit, in allen neueren Verfassungen geregelt. Abgesehen von den übrigen deutschen Ländern, die entsprechend der Preußischen Verfassung nach dem Vorbild der Reichsverfassung sowohl den Rücktrittszwang des Ministeriums auf Grund eines Mißtrauensvotums der Volksvertretung als auch die Anklage der Regierung vor dem Landesstaatsgerichtshof in ihre Verfassungen aufgenommen haben, möchte ich im folgenden tabellarisch einen Ueberblick über die „Ministerverantwortlichkeit" unter besonderer Berücksichtigung der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit der Minister in fremden Staaten geben.

Staat und Verfassung.	Parlamentarische Ministerverantwortlichkeit.	Staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit.	Zivilrechtliche Ministerverantwortlichkeit.
1. Albanien: Verf. v. 7. III. 1925	Art. 48, 77 I, 89	Art. 45, 57	
2. Amerika: Verf. v. 26. IV. 1787		Impeachment (politische Anklage) gegen den Präsidenten und die Staatssekretäre. Art. I Abschn.2, Art. II, Abschnitt 4.	
3. Constitution Belge revisée (1831 bis 1903)		Chapitre II, 90 I	Chapitre II, 90 I
4. China: Verf. v. 10. X. 1923	Art. 62, 95	Titre VIII, 134	
5. Dänemark: Grundges. v. 5. VI. 1849		Art. 61, 63 I, 63 III 2 §§ 12, 14, 69	besonderes Gesetz v. 3. III. 1852: § 14.
6. Estland: Grundges. v. 15. VI. 1920	§ 64	§ 67	
7. Finnland: Verf. v. 17. VIII. 1919	§ 43	§ 47, 59	
8. Frankreich: Lois constitutionelles du 25—28 février 1875	Art. 6.	Art. 12	Geltendmachung nicht durchführbar (vgl. Öfftl. R. d. Gegenwart Bd. VI, 1909) S. 70—73.
9. *Σύνταγμα τῆς Ἑλληνικῆς Δημοκρατίας* (v. 3. VI. 1927)	Art. 88, 89	Art. 93	
10. Holland: Verf. des Königreichs der Niederlande v. 15. XI. 1887 (revid. 1917/22)		Art. 164	
11. Irland: Verf. v. 5. XII. 1922	Art. 51, 53, 54		
12. Italien: Statuto v. 4. VII. 1848		Art. 47, 67	
13. Jugoslavien: Verf. des Königreichs der Serben, Kroaten u. Slovenen v. 28. VI. 1921	Art. 91	Art. 91 Satz 2, 92, 93	Art. 91, Satz 3

Staat und Verfassung.	Parlamentarische Ministerverantwortlichkeit	Staatsrechtliche	Zivilrechtliche
14. Lettland: Verf. v. 7. VIII. 1922	Art. 59		
15. Litauen: Verf. v. 15. 5. 1928	§ 59	§ 63	
16. Norwegen: Grundges. v. 17. V. u. 4. XI. 1814		§ 30 Abs. II	
17. Oesterreich: Bundesverfassungsges. v. 1. X. 1920 i. d. Fassung des B.Ges.Blatts Nr. 367 v. 1925	Art. 74	Art. 142	Art. 23 und § 67 Bd.Ges. v. 13. VII. 1921 (BGBl. Nr. 364) über die Organisation u. über das Verfahren des Verfassungsgerichtshofes.
18. Polen: Verf. v. 17. III. 1921	Art. 56, 57, 58	Art. 59 (im Jahre 1929 Anklage gegen den früheren Finanzminister Czechowicz wegen Etatsüberschreitungen durch den Sejm vor dem Staatsgerichtshof	
19. Schweizerische Eidgenossenschaft: Bdsverf. v. 29. V. 1874		Allgemeine Verantwortlichkeit: Art. 117 und Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit der eidgenössisch. Behörden u. Beamten v. 9. XII. 1850	
20. Spanien: Verf. v. 30. VII. 1876		Art. 45	geregelt durch besonderes Gesetz v. 5. IV. 1904
21. Ungarn: Gesetzesartikel v. 24. VI. 1920 über die einstweilige Regelung des im Fall der Verantwortlichmachung der Minister zu befolgenden Verfahrens.		§§ 3, 15, Abs. 1 und Gesetzesartikel XVIII: 195	Über die privatrechtlichen Ansprüche des Staates kann das gem. Ges. Art. 1920 gebildete Gericht ebenfalls entscheiden. § 15
22. Tschechoslowakei: Verf. v. 29. II. 1920	§§ 75, 78		

Schrifttum.

Adamovich: Grundriß des österreichischen Staatsrechts. Wien 1927.

Anschütz: Parlament und Regierung im Deutschen Reich. Berlin 1918.

Derselbe: Verfassung des Deutschen Reichs. Berlin 1926. 5. Aufl.

Arndt, A.: Reichsbeamtengesetz vom 31. III. 1873. Berlin-Leipzig 1922. II. Aufl.

Arndt: Reichsverfassung. 1927.

Derselbe: Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. 11. 20. Berlin-Leipzig 1921.

Baecker: In Sitzungsprotokollen des Preuß. Landtags. Sp. 7856 bis 7865. Tagung vom 13. 1. 1926.

Bornhak: Die Verfassung des Freistaats Preußen. Berlin 1921.

Buddeus: Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien. Leipzig 1833.

Delius: Die Beamtenhaftpflichtgesetze. Berlin 1921. 3. Aufl.

Derselbe: Im Preußischen Verwaltungsblatt. Bd. 44, S. 456.

von Dulczig: Das preußische Disziplinargesetz für die nichtrichterlichen Beamten. Berlin 1914.

von Freytagh-Lorringhoven: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924.

Finger: Im Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 9, S. 289 ff.

Fleiner: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Tübingen 1923.

von Frisch: Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate. Berlin 1904.

Fülster: Deutsches Reichsstaatsrecht. Berlin 1913.

Gierke: Haftung des Staates und der Gemeinden für Beamte. In Verhandlg. des 28. dtsch. Jur.-Tages 1905, S. 111.

Giese: Reichsverfassung. Berlin 1926.

Giese-Volkmann: Die preußische Verfassung vom 30. 11. 1920. Berlin 1926. 2. Aufl.

Glum: Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung. Berlin 1925.

Hanke, Karl: Die Haftung der nichtrichterlichen Reichsbeamten gegenüber dem Reich wegen Verletzung ihrer Amtspflicht. Diss. Leipzig 1913.

Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht, Bd. 1. Berlin 1922.

Derselbe: Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, 5. u. 6. Aufl. Leipzig 1927.

Derselbe: Institutionen des deutschen Staatsrechts, Bd. 2 u. 3. Berlin 1926.

Hauke: Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit. Wien 1880.

Helfritz: Allgemeines Staatsrecht. Berlin 1928. 2. Aufl.

Derselbe: Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen in dem Gemeinderecht der östlichen Provinzen Preußens. Berlin 1916.

Herrfahrdt: Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis. Berlin 1927.

Hoesch, Georg: Die Schadenshaftung der Beamten gegenüber dem Staat. Diss. Würzburg 1913.

Huber: Die Verfassung des Freistaates Preußen. Mannheim-Berlin-Leipzig 1921.

Hübner: Die Staatsform der Republik. Bonn-Leipzig 1919.

Hue de Grais: Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reich. Berlin 1927.

Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1914. 3. Aufl.

Derselbe: Ausgewählte Schriften und Reden, II. Berlin 1911.

Derselbe: Gesetzentwurf betreffend die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter nebst Begründung. Heidelberg 1909.

Laband: Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, 5. Aufl. 1911.

Lammers: Das Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921. Berlin 1921.

Lucz: Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe. Wien 1893.

Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I u. II, 3. Aufl. München-Leipzig 1924.

Derselbe: Im Archiv für öffentliches Recht, Bd. III, S. 1 ff.

Maurer: Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien. Diss. Erlangen 1899.

Meißner: Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. Berlin 1923. 2. Aufl.

Mohl, Robert: Die Verantwortlichkeit der Minister. Tübingen 1837.

Nawiasky: Bayrisches Verfassungsrecht. München - Berlin-Leipzig 1923.

Passow: Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland. Tübingen 1904.

Pieper: Reichsbeamtengesetz vom 31. III. 1873. Berlin 1901. II. Aufl.
Pistorius: Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht. Tübingen 1891.
Poetzsch: Handausgabe der Reichsverfassung. Berlin 1921. 2. Aufl.
Rehm: In den Annalen des Deutschen Reichs. 1885.
Reimer: Amtshaftung aus öffentlicher Gewalt. Berlin 1919.
Derselbe: Amtspflicht des Reichs und der Staatsbeamten. Berlin 1919.
Derselbe: Umfang und Art der Amtshaftung. Berlin 1920.
von Rheinbaben: Die preußischen Disziplinargesetze. Berlin 1911. 3. Auflage.
Rothenbücher: Die Stellung des Ministeriums nach bayrischem Verfassungsrecht. München 1922.
Ruthenberg: Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs und der deutschen Länder. Berlin 1926.
Stier-Somlo: Kommentar zur Verfassung des Freistaates Preußen. Berlin-Leipzig 1921.
Derselbe: Das preußische Verfassungsrecht. Bonn 1922.
Samuely: Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie. Berlin 1869.
Thudichum: Die Ministeranklage nach geltendem deutschen Recht und ihre Unrätlichkeit in Reichssachen. Annalen des Deutschen Reichs. 1885.
Vogels: Die preußische Verfassung. Berlin 1927. 2. Aufl.
Waldecker: Die Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. 11. 1920. Berlin 1928. 2. Aufl.
Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen 1922.
Wolfstieg: Das Beamtenreichsrecht nach Inkrafttreten der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919. Berlin 1921.
Zöpfl: Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, 2. Bd., 1863. 5. Aufl.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.
Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts.
Juristische Wochenschrift.
Deutsche Juristenzeitung.
Jahrbuch des öffentlichen Rechts.
Archiv des öffentlichen Rechts.
Oeffentliches Recht der Gegenwart.
Gruchots Beiträge.
Das Recht.

Preußisches Verwaltungsblatt.
Bericht und Protokolle des 8. Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs. Berlin 1920.
Verfassunggebende preußische Landesversammlung, Drucksachen.
Sitzungsprotokolle des preußischen Landtags.
Amtlicher Preußischer Pressedienst — Staatsministerium, Wilhelmstraße 64.

Lebenslauf.

Am 5. November 1904 wurde ich als Sohn des Volksschullehrers Franz Wegner und seiner Ehefrau Margarete, geb. Adam, zu Berlin geboren. Ich besuchte von meinem 6. bis 10. Lebensjahr die 167. Gemeindeschule in Berlin, sodann kam ich in die Sexta des Lessing-Gymnasiums in Berlin. Im Jahre 1920 verließ ich mit der Obersekundareife das Gymnasium und war 1 Jahr als Volontär auf dem Landratsamt in Prenzlau tätig. 1921 kehrte ich in das Lessinggymnasium zurück und erwarb im Herbst 1924 das Reifezeugnis. Ich ließ mich auf der Friedrich-Wilhelms-Universität in Berlin im Winter-Semester 1924 bei der juristischen Fakultät immatrikulieren und widmete mich dort 5 Semester dem Studium der Rechtswissenschaft. Vom Mai 1927 bis November 1928 setzte ich auf der Friedrich-Wilhelms-Universität in Breslau mein juristisches Studium fort. Am 3. und 4. Oktober 1928 bestand ich vor dem juristischen Prüfungsamt beim Oberlandesgericht Breslau das Referendarexamen und legte am 22. November 1928 an der Friedrich-Wilhelms-Universität in Breslau das examen rigorosum ab. Seit dem 7. Januar 1929 bin ich im Bezirk des Kammergerichts als Referendar tätig.

Karl Wegner.